



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR-PGDI

AUTO-EVALUATION (RÉPÉTÉE) DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE MADAGASCAR

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES

(Financement PGDI)

Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Ariary (MGA)

1 Euro = 3 046,59 MGA (24 décembre 2013)

1 US \$ = 2 217,00 MGA (24 décembre 2013)

Exercice financier

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Liste des abréviations

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique
AE	Autorisation d'Engagement
AFD	Agence Française de Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BTA	Bon du Trésor par Adjudication
CAI	Comité d'Audit Interne
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CCED	Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière
CCPREAS	Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et d'Actions Sociales
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CFRA	Commission Fiscale de Recours Administratif
CRM	Commissions Régionales de Marchés
CISCO	Circonscription Scolaire
CNES	Conseil National Economique et Social
CNM	Commission Nationale des Marchés Publics
CRR	Comité de Réglementation et de Recours
CSB	Centre de Santé de Base
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DDP	Direction de la Dette Publique
DEF/TEF	Demande / Titre d'Engagement Financier
DEP	Direction des Etudes et de la Programmation
DESB	Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire
DGB	Direction Générale du Budget
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGT	Direction Générale du Trésor
DPCB	Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire
DSP	Direction de la Solde et des Pensions
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale
DRSP	Direction Régionale de Santé Publique
EPN	Établissements Publics Nationaux
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPP	Ecole Primaire Publique
FAD	Fonds Africain de Développement
FER	Fonds d'Entretien Routier
FONDEM	Fondation Energie pour le Monde
GAC	Gestionnaire d'Activités

GFS	Government Finance Statistics
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IAS	<i>International Accounting Standard</i>
IFAC	Fédération internationale des Comptables
IFRS	<i>International Financial Reporting Standard</i>
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISC	Institut Supérieur de Contrôle (Cour des Comptes)
JIRAMA	JlrosyRano Malagasy
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MAP	Madagascar Action Plan
MDA	Ministères, départements et agences
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MSANP	Ministère de la Santé Publique
MSFP	Manuel des Statistiques des Finances Publiques
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
NN	Non noté
OGT	Opérations Globales du Trésor
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONN	Office National de la Nutrition
ORDSEC	Ordonnateur Secondaire
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PEFA	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PGA	Pairie Générale d'Antananarivo
PGDI	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PIP	Programme d'Investissement Public
PP	Perception Principale
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
SDSPS	Service de District de Santé et de Protection Sociale
SIIGFP	Système d'Information Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNR	Section Normes et Réglementation
SPVF	Service de la Programmation des Vérifications Fiscales
SREC	Section Recours
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
TCN	Titre de Créances Négociables
TG	Trésorier Général
TP	Trésorier Principal
TST	Taxe sur les Transactions
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UGPM	Unité de Gestion et de Passation des Marchés Publics
ZAP	Zone d'Administration Pédagogique

Table des matières

Liste des abréviations	3
Avant - Propos.....	6
Résumé de l'évaluation	7
1. Introduction	15
2. Données générales sur la République de Madagascar.....	19
2.1 DESCRIPTION DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE MADAGASCAR	19
2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES	21
2.3 CADRE INSTITUTIONNEL ET CADRE JURIDIQUE	23
2.3.1 <i>Cadre institutionnel.....</i>	<i>23</i>
2.3.2 <i>Cadre légal de la GFP.....</i>	<i>24</i>
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques	29
3.1 CREDIBILITE DU BUDGET	29
3.2 EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE	36
3.3 BUDGETISATION FONDEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	53
3.4 PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	59
3.5 COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS	95
3.6 SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES	104
3.7 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	110
4. Le processus de réformes	112
4.1 DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS	112
4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES.....	115
ANNEXES.....	118
ANNEXE 1 : CALCULS POUR PI-1, PI-2 & PI-3	119
ANNEXE 2: RESUME NOTES INDICATEURS/COMPOSANTES (2008-2013)	123
ANNEXE 3 : NOTES AVEC JUSTIFICATIONS (ÉVALUATIONS 2008- 2013)	124
ANNEXE 4 : CARTES DE MADAGASCAR	127
ANNEXE 5 : LIENS ENTRE LES 6 DIMENSIONS ET LES 3 OBJECTIFS BUDGETAIRES	128
ANNEXE 6 : LISTE DES MEMBRES DES 2 COMMISSIONS D'AUTO-EVALUATION	130
ANNEXE 7 : BIBLIOGRAPHIE	132

Avant - Propos

Le présent rapport est le fruit d'une auto-évaluation PEFA (évaluation répétée) réalisée par une équipe composée de deux commissions) incluant des cadres du Ministère des Finances et du Budget (MFB) et d'autres ministères et entités de l'Administration Centrale à Madagascar¹.

Le travail des commissions a été coordonné par le Secrétariat Général du MFB, par la Directrice du Renforcement de la Gouvernance notamment, Madame Nicole Ravelonjanahary, et par M. Bien Aimé Raelijaona, Coordonnateur des Réformes des Finances Publiques et M. Haja Razafimaharo, Assistant Technique National en charge de l'Innovation. Le travail technique des équipes a été encadré par deux consultants internationaux pendant la période du 11 novembre au 23 décembre 2013, M. Giovanni Caprio et M. Nicolas Lokpe.

Cette nouvelle version du rapport en date du 19 août 2014 inclut les commentaires du secrétariat PEFA, de la Banque Mondiale, de l'union Européenne, de la Banque Africaine de Développement, du Service de Coopération et d'Actions Culturelles de l'Ambassade de France et du Fonds Monétaire International.

Les membres des deux commissions, les consultants internationaux et les consultants nationaux de la Coordination des Réformes du Ministère des Finances et du Budget tiennent à remercier Madame Vonintsalama Andriambololona, Secrétaire Générale du MFB pour l'appui constant durant l'auto-évaluation; de même que M. Serge Radert, Directeur du Programme de Gouvernance et Développement Institutionnel (PGDI) et les personnels du PGDI pour la préparation technique des diverses activités liées à l'auto-évaluation.

S'agissant d'une autoévaluation sur la performance de la gestion des finances publiques malgaches supervisée par les deux experts internationaux et les deux experts nationaux, le contenu de ce rapport n'engage que les membres de toute l'équipe ayant élaboré ce rapport.

Antananarivo le 19 août 2014

¹La liste complète des auto-évaluateurs se trouve en annexe 6 (tableau 1 &2). Voir également la Section 1, *Processus de Préparation du Rapport, Composition des Commissions et Niveau d'Effort Fourni* pour plus de détails.

Résumé de l'évaluation

i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

1. Crédibilité du budget —

La crédibilité du budget est à première vue confortée par des recettes réelles totales peu différentes des recettes initialement approuvées et par un montant très bas de dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle pour faire face à des dépenses imprévues (pour la période 2010-2012). Cependant, cette crédibilité est fortement fragilisée par l'écart significatif entre les dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement (2010 et 2011); de même que par l'écart élevé de la composition des dépenses par rapport au budget initial (2010 et 2012). Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés de paiement des dépenses pour les deux derniers exercices (2011 et 2012).

2. Exhaustivité et transparence —

La classification du budget répond aux normes internationales et la documentation budgétaire accompagnant le projet de Loi de Finances est d'une qualité assez bonne. Par contre les opérations extra -budgétaires sont significatives et représentent environ 20% des dépenses réelles totales en 2012. La surveillance exercée par l'Administration Centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques, et sur la situation budgétaire des collectivités territoriales (municipalités et régions) est très limitée. On notera par ailleurs que la communication entre l'Administration Centrale et les collectivités territoriales est dans l'ensemble d'assez bonne qualité (desinformations fiables sont communiquées à ces dernières avant le début de leur exercice budgétaire)et que le public a un assez bon accès à l'information fiscale.

En matière d'exhaustivité et de transparence, il convient de signaler de légers progrès par rapport à 2008 car la classification programmatique du budget a été améliorée et la documentation budgétaire a été complétée par un élément d'information additionnel (les résultats estimés du budget de l'exercice en cours). Toutefois en 2013 on ne constate aucun progrès par rapport à 2008 quant à la qualité de la surveillance exercée par l'Administration Centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques, et sur la situation budgétaire des collectivités territoriales. Il en est de même pour ce qui est de l'accès du public à l'information fiscale. Par contre la situation des opérations extra- budgétaires s'est détériorée par rapport à 2008 de même que la qualité de la communication entre Administration Centrale et collectivités territoriales.

3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques—

Dans l'ensemble le processus de préparation du budget est de bonne qualité et est mené à termes conformément à un calendrier prédéfini par circulaire de préparation budgétaire. La circulaire budgétaire inclut des plafonds approuvés par le Conseil de Gouvernement/des Ministres et les trois derniers projets de budgets (2012, 2013 & 2014) ont été approuvés avant le début de l'exercice. Toutefois le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates.

Des prévisions budgétaires pluriannuelles glissantes ventilées suivant les classifications économique, administrative et programmatique sont faites pour des cycles de trois ans, mais il y a très peu de lien entre ces estimations et les prévisions budgétaires d'une année donnée. On notera qu'il n'y a pas eu d'analyse de soutenabilité de la dette durant les trois derniers exercices (2010-2012). En outre, peu de ministères élaborent des documents de stratégie sectorielle assortie de coûts suffisamment détaillés et précis ainsi que les charges récurrentes des investissements programmés qui ne sont ni estimées et ni prises en compte dans les projections budgétaires pluriannuelles.

Bien que le processus de préparation du budget soit de bonne qualité en 2013, il s'est légèrement détérioré par rapport à 2008 car, contrairement à 2013, les MDA disposaient d'un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) pour établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées. En outre on note (également) une détérioration en 2013 par rapport à 2008 en ce qui concerne l'analyse de soutenabilité de la dette. Durant la période triennale (2005-2007) cette analyse a eu lieu chaque année contrairement à la période triennale (2010-2012) où il n'y en a plus. En matière de qualité des stratégies sectorielles et des relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme, il n'y a eu aucun changement entre 2008 et 2013.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget —

Concernant la transparence et l'assujettissement des contribuables en 2013, la législation et les procédures relatives à la plupart des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, peuvent être considérées comme exhaustives et claires donnant des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées. En outre, les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières ainsi que les procédures administratives concernant certaines principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane. On notera également l'existence d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières qui ne répond toutefois pas aux critères d'équité, de transparence et d'efficacité.

En matière d'immatriculation, les contribuables sont inscrits dans une base de données exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementations du secteur financier. En ce qui

concerne les pénalités pour les cas de contraventions, ces dernières sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique. Pour les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes ils sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs.

Il existe des arriérés d'impôts mais les données correspondantes sont incomplètes. La centralisation des recettes fiscales recouvrées est menée à terme de façon satisfaisante et ces dernières sont reversées au Trésor au moins tous les mois. Cependant, il n'y a pas de rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor.

La prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses n'est pas de bonne qualité car les MDA ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.

La gestion de la dette publique est d'une qualité assez bonne et la consolidation des soldes des comptes gérés par le trésor se réalise chaque semaine.

Dans l'ensemble, les contrôles des états de paie sont peu efficaces et les systèmes de passation des marchés publics restent encore au stade de contrôle très limité avec ses contrôles a priori dans lesquels les marchés sont moins nombreux par rapport à ceux passibles au contrôle a posteriori. Néanmoins les systèmes de contrôles internes des dépenses non salariales comme les systèmes d'audit interne sont assez efficaces.

Pour la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget en général, on peut noter en 2013 quelque progrès par rapport à 2008 notamment en ce qui concerne l'accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières (introduction d'une ligne verte, amélioration des sites) et en matière de contrôle du système d'immatriculation des contribuables (*nif online*). Néanmoins, en 2013 (et par rapport à 2008) on peut également noter une faible performance des systèmes de passation des marchés due au non fonctionnement de l'organe chargé de l'instruction des plaintes. Il en est de même pour l'audit interne du fait de la limitation des audits de systèmes.

En matière de prévisibilité et de contrôle de l'exécution du budget la situation en termes de performance qui prévaut en 2013 par rapport à 2008 reste inchangée. C'est le cas pour la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (PI-16), la gestion de la trésorerie, des dettes et garanties (PI-17), les contrôles des états de paie (PI-18) et les systèmes de contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20). Il n'y a pratiquement pas eu de changement de la performance de ces systèmes et sous-systèmes entre 2008 et 2013 (indépendamment des notes attribuées aux indicateurs correspondants).

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers —

Le rapprochement bancaire et l'ajustement des comptes d'attente et d'avance est très irrégulier et aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans les secteurs éducation et santé n'a été effectuée et traitée au cours de la période 2010-2012.

Les rapports d'exécution budgétaire en cours d'année sont d'une qualité assez bonne contrairement aux états financiers annuels (Loi de Règlement) qui sont partiellement incomplets et dont l'élaboration accuse des retards importants. Les rapports d'exécution budgétaire en cours d'année sont élaborés à fréquence trimestrielle et sont disponibles dans les huit (8) semaines suivant la fin de la période.

En matière de comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers, la situation en 2013 peut être considérée moins bonne qu'en 2008 à cause essentiellement des délais d'élaboration des états financiers, délai en augmentation par rapport aux délais établis lors de l'évaluation PEFA de 2008 (le dernier projet de Loi de Règlement finalisé est celui de l'exercice financier de 2008. Il a été transmis à la Cour des Comptes avec toutes les annexes explicatives le 25 novembre 2013, 4 ans et 11 mois suivant la fin de l'exercice).

6. Surveillance et vérification externes

Globalement la fonction de surveillance et vérification externes (Cour des Comptes, Assemblée) est peu efficace. Pourtant au moins 50 % du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification. En outre les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe. En ce qui concerne le Parlement le temps imparti pour l'examen du projet de loi de finances est inférieur à un mois, ce qui est manifestement insuffisant pour des débats significatifs.

Pour l'audit externe de la Cour des Comptes, on note un très léger progrès de la performance de cette fonction en 2013 par rapport à 2008.

7. Pratiques des bailleurs

Il n'y a pas eu récemment d'aide budgétaire et en matière de projets et programmes le *reporting* des bailleurs n'est pas réalisé de façon systématique. En plus, une proportion limitée des aides utilise les systèmes nationaux.

La situation s'est détériorée en 2013 par rapport à 2008 du fait des événements politiques de 2009 à Madagascar qui ont eu pour conséquence le désengagement des bailleurs dans le pays et un travail moins systématique de leur part.

ii) Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques²

La discipline fiscale agrégée est à première vue bien confortée par des recettes réelles internes peu différentes des recettes programmées au budget (2010-2012) et dans une moindre mesure, par une gestion de la dette publique encore à améliorer et par des rapports d'exécution budgétaire en cours d'années d'une qualité assez bonne. Cependant la discipline fiscale est fortement fragilisée par l'écart élevé entre les dépenses globales réelles et celles inscrites au budget et par le montant significatif des dépenses extra- budgétaires. En plus l'absence d'un suivi du risque budgétaire des autres entités du secteur public et l'absence d'une analyse de soutenabilité de la dette publique (2010-2012) ont un effet similaire de même que l'absence d'échange d'information entre le processus de budgétisation des dépenses d'investissements et de fonctionnement.

L'allocation stratégique de ressources est bien confortée par une classification du budget répondant aux normes internationales, un bon processus de préparation du budget et des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année d'une qualité assez bonne. Une documentation budgétaire encore à améliorer ainsi que des prévisions budgétaires globales glissantes (en classification économique) ont aussi le même effet. Néanmoins, l'écart élevé dans la composition de la dépense, l'absence de rapports d'exécution des projets et programmes financés par les bailleurs, la non consolidation des données budgétaires de l'administration générale et l'inexistence de stratégie sectorielles assorties de coûts affectent de façon significative le caractère stratégique de l'allocation des ressources.

La prestation efficace des services publics est confortée par des systèmes moins efficaces de contrôle des dépenses non salariales et de systèmes d'audit interne. Dans le même contexte il convient de mentionner des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année d'une qualité assez bonne. Néanmoins, l'efficacité dans la prestation de services publics est fortement affectée par une mauvaise prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, des systèmes de contrôles de la paie inefficaces et des systèmes de passation des marchés publics peu performants. En outre, le manque d'information sur les ressources réellement reçues par les unités de prestation de services primaires, la faiblesse du contrôle externe et le pourcentage réduit de l'aide utilisant les systèmes nationaux contribuent également à limiter l'efficacité dans la prestation des services publics à la communauté.

Les trois objectifs budgétaires mentionnés ci-dessus, la discipline fiscale agrégée, l'allocation stratégique de ressources, la prestation efficace de services sont influencées de façon négative par l'intégrité de l'information financière. Cette dernière est en fait de mauvaise qualité à cause de l'absence de rapprochement des soldes

² Voir également Annexe 5

des comptes bancaires et de Lois de Règlement couvrant une période récente, de la faiblesse de l'audit externe et de rapports d'audit non examinés par l'Assemblée.

L'évaluation PEFA (répétée) de Madagascar a mis en évidence les points forts et les points faibles de la gestion des finances publiques (GFP). Elle a aussi présenté l'évolution de la performance des systèmes et sous-systèmes de la GFP entre 2008 et 2013. En dépit d'une conjoncture politique difficile, des progrès ayant été réalisés sont accompagnés de situations dans lesquelles la performance de quelques systèmes s'est détériorée. Mais en général, la situation reste *statu quo* depuis 2008. Il faut qu'il y ait un changement rapide car le contexte est favorable tel qu'il le montre cette auto-évaluation PEFA.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Les nombreuses réformes entreprises ces dernières années dans tous les domaines de la GFP en dépit de l'inexistence d'un cadre stratégique de réformes, la mise en place de structures et services de coordination des réformes au sein du Ministère des Finances et du Budget en 2012 et 2013, la réalisation de la présente auto-évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques de Madagascar (PEFA), et le recrutement en cours d'un consultant pour l'élaboration d'un cadre stratégique des réformes des finances publiques, traduisent l'engagement des autorités malgaches en général et du Ministre des Finances et du Budget en particulier, à concevoir et à mettre en œuvre des réformes en vue de l'amélioration de la GFP malgache.

En outre, le processus de retour à la normalité politique qui est actuellement en cours par l'organisation des élections présidentielle et législative est susceptible de contribuer à la création d'un climat favorable à la planification et à la mise en œuvre des réformes des finances publiques.

iv) Evolution globale de la performance entre 2008 et 2013 (résumé)

Globalement on peut noter une amélioration de la performance entre 2008 et 2013 pour la collecte des recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget (PI-3), la classification budgétaire (PI-5) due à une amélioration de la classification programmatique. Il y a également une amélioration de la documentation budgétaire (PI-6) complétée par un élément d'information additionnel (les résultats estimés du budget de l'exercice en cours).

Pour la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget en général on peut noter en 2013 quelque progrès par rapport à 2008 notamment en ce qui concerne l'accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières (introduction d'une ligne verte, amélioration des sites) (PI-13) et en matière de contrôle du système d'immatriculation des contribuables (*nif online*) (PI-14). Globalement quatre (4) indicateurs se sont améliorés par rapport à 2008)

Pour la majorité des systèmes et sous –systèmes il n’y a eu aucun changement de la performance (*statu quo*). C’est le cas pour la différence entre les dépenses globales réelles et les dépenses inscrites au budget (PI-1), le suivi du risque fiscal des autres entités du secteur public (PI-9) et pour l’accès du public à l’information fiscale (PI-10). C’est également le cas pour le recouvrement fiscal et douanier (PI-15), pour la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l’engagement des dépenses (PI-16), la gestion de la trésorerie, des dettes et garanties (PI-17), les contrôles des états de paie (PI-18) et les systèmes de contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20). Il n’y a pratiquement pas eu de changement de la performance de ces systèmes et sous- systèmes entre 2008 et 2013 (indépendamment des notes attribuées aux indicateurs correspondants).

Pour certains systèmes et sous-systèmes, la performance s’est détériorée (à diverses mesures) entre 2008 et 2013 (neuf indicateurs): la composition des dépenses (PI-2) avec un écart nettement plus élevé en 2013 par rapport à 2008, les arriérés de paiement des dépenses (PI-4) qui ne sont pas connus en 2013 (alors qu’ils l’étaient en 2008), le montant des opérations extra- budgétaires (PI-7), la communication entre l’Administration Centrale et les collectivités territoriales (PI-8), le processus annuel de préparation du budget (PI-11) et la perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques (PI-12). Il faut également signaler une détérioration de la performance des systèmes de passation des marchés publics (PI-19), de l’audit interne (PI-21) et des états financiers (PI-25).

TABLEAU 1 : LA SÉRIE D'INDICATEURS DE HAUT NIVEAU SUR LA GFP DE MADAGASCAR

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget		Not es 200 8	Notes 2013
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D
PI-2(*)	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	A	C+
PI-3(*)	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	A
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	NN
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence			
PI-5	Classification du budget	A	A
PI -6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	C↑
PI -7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C+	D
PI -8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	B	C
PI -9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D
PI -10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques			
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	B
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	C+	D+
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	B↑
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	B	B
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	D+
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+	D+
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	C
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+
PI -19(*)	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C	D+
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	C+	C
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers			
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D+	D+
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	C+
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+
C (iv) Surveillance et vérification externes			
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	D+
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	D+
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS			
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	A	NA
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	B+	D
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D

(*)La méthodologie de calcul des indicateurs PEFA ayant été modifiée en 2011, les résultats de 2013 ne peuvent être comparés(de façon explicite) avec ceux de 2008"

1. Introduction

L'objectif de l'exercice

L'objectif de l'auto-évaluation PEFA de l'Administration Centrale présentée ici est de disposer d'une photographie de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) et de mesurer l'évolution de la performance depuis la dernière évaluation PEFA (2008). L'auto-évaluation permet d'identifier les forces et les faiblesses des systèmes et sous-systèmes de GFP et pourra servir de point de départ pour des réformes ultérieures. En outre, un objectif spécifique à l'auto-évaluation devrait viser à renforcer les capacités des Cadres de l'Administration pour être à même d'évaluer eux-mêmes la performance du système de GFP.

Le processus de préparation/ du rapport

Deux séances de formation sur la méthodologie PEFA ont eu lieu du 12 au 15 novembre 2013 et le 20 et 21 novembre 2013 respectivement. La première séance a traité des points essentiels de la méthodologie tandis que la deuxième séance a consisté en un exercice pratique d'auto-évaluation³.

Les participants sont représentés essentiellement par des agents de l'Administration Centrale dont le ministère des finances, les ministères sectoriels, l'Autorité de régulation des Marchés Publics, la Cour des comptes, l'Inspection Générale de l'Etat etc. Étaient présents également des agents de la commune Urbaine d'Antananarivo avec ceux de quelques communes urbaines appuyées par le projet « Pôles Intégrés de Croissance » (PIC⁴) de la banque mondiale (uniquement durant la période du 12 au 15 novembre 2013).

L'auto-évaluation proprement dite a initiée le 2 décembre 2013. Une première équipe « commission de collecte », composée de 17 cadres du MFB et d'autres entités de l'Administration Centrale, a procédé à la collecte des données. Ensuite, une deuxième équipe « commission de rédaction », composée également de 19 cadres du MFB et d'autres entités de l'Administration Centrale, s'est dédiée à la rédaction du texte et à l'attribution des notes à partir du 6 décembre 2013⁵ date à laquelle les 2 équipes ont travaillé en interaction jusqu'au 13 décembre 2013. Elles se sont ensuite réunies, du 16 au 18 décembre à Antsirabe, localité située à 167 km d'Antananarivo, pour une durée de 3 jours d'échange aux fins d'élaborer une version préliminaire du rapport⁶ finalisée le 26 décembre 2013. Cette version fera l'objet préalable de validation des autorités malgaches avant d'être remise au Secrétariat du PEFA via Banque Mondiale.

³ Le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) a financé cette formation qui a été animé par Giovanni Caprio, un consultant en GFP et PEFA. Le PGDI est financé par la Banque Mondiale.

⁴Le Projet PIC est un projet du Gouvernement de Madagascar, qui a pour ambition de susciter une croissance économique à base sociale élargie dans des pôles identifiés en appuyant des secteurs porteurs

⁵ La liste détaillée des 2 commissions se trouve en annexe 6 (tableaux 1 & 2)

⁶ Ce séjour à Antsirabe des équipes a été financé par le PGDI

Pendant la période du 11 novembre au 23 décembre 2013, les 2 équipes ont été accompagnées et encadrées par deux experts internationaux en GFP et PEFA (le deuxième expert a rejoint les équipes le 8 décembre 2013⁷).

La Banque Mondiale est directement impliquée dans le processus d'autoévaluation et a suivi de près cet exercice. D'autres bailleurs, comme l'UE et la BAD ont fournis des commentaires sur le TDR.

La composition des commissions et le niveau d'effort fourni⁸

Les membres des deux commissions sont composés de divers cadres du MFB et d'autres entités de l'Administration Centrale. La première commission qui est chargée de la collecte des informations est constituée de 17 agents cadres provenant des diverses Directions Générales du MFB (budget, trésor, douanes, impôts), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), du ministère de la santé publique (MSANP) et de l'Éducation Nationale (MEN), du ministère de la décentralisation et de la Direction du Renforcement de la Gouvernance au sein du secrétariat du MFB.

La deuxième commission chargée de la rédaction du rapport est composée de 19 agents issus de diverses Directions Générales du MFB (Budget, douanes, impôts), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), du ministère de la santé publique (MSANP) et de l'Éducation Nationale (MEN), de la Direction du Renforcement de la Gouvernance du MFB, de la Coordination des Réformes des Finances Publiques du MFB, de l'Inspection Générale d'Etat (IGE), du Contrôle Financier et de la Cour des Comptes.

Le niveau total d'effort fourni par chaque commission (y compris la période de formation) entre le 11 novembre et le 23 décembre 2013 a été évalué en moyenne de 85 hommes-jour soit un total d'environ 170 hommes-jour pour les 2 commissions. Ce niveau d'effort inclut également la contribution des 2 experts internationaux. Ces derniers ont accompagné les deux commissions mais surtout la commission de rédaction pendant la finalisation du rapport.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

La méthodologie utilisée pour l'auto-évaluation se base sur le cadre des Dépenses Publiques et Responsabilité financière (PEFA) élaboré par le Secrétariat du PEFA entre 2001 et 2005. Ce cadre qui couvre la gestion des finances publiques est en fait un outil qui fournit des informations fiables sur la performance des systèmes de GFP, les processus et les institutions au fil du temps. Les renseignements fournis par le cadre sont également des éléments pouvant contribuer au processus de réforme du gouvernement car les progrès ainsi que les faiblesses éventuelles des systèmes existant sont identifiées. Le cadre facilite aussi l'harmonisation du dialogue entre le gouvernement et les bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de

⁷ Giovanni Caprio et Nicolas Lokpe, tous deux ayant déjà réalisé plusieurs évaluations PEFA. Leurs missions respectives ont été financées par le PGDI.

⁸Voir Annexe 6

mesure des performances de GFP et contribue donc à la réduction des coûts de transaction pour les pays partenaires.

Le cadre PEFA comprend un ensemble d'indicateurs de haut niveau (28 indicateurs liés aux pratiques GFP + 3 indicateurs des pratiques des bailleurs), qui mesurent la performance des systèmes de GFP, les processus et les institutions. Ces indicateurs concernent six aspects clés du système de gestion des finances publiques d'un pays qui sont en fait les six dimensions budgétaires:

- i) La crédibilité du budget;
- ii) L'exhaustivité et la transparence du budget et des opérations gouvernementales;
- iii) La mesure de la budgétisation axée sur les politiques;
- iv) La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget;
- v) Un compte rendu de la comptabilité, l'enregistrement et l'élaboration de rapports;
- vi) L'étendue de l'examen externe et l'audit et enfin, un compte des pratiques des donateurs.

Le rapport de performance de la GFP (PFM-PR) fournit un cadre pour rendre compte de la performance de la GFP, telle que mesurée par les indicateurs.

En Janvier 2011, trois indicateurs PI-2, PI-3 et PI-19 ont été officiellement révisés et remplacés ceux du cadre initial.

En mai 2012, le Secrétariat du PEFA a présenté un document inédit pour aider les évaluateurs durant la mission de terrain. Il s'agit d'un "Guide de Terrain" qui contient la totalité de ce dont a besoin un évaluateur. Ce document qui n'est pas disponible en version française a été constamment consulté durant l'auto-évaluation.

Pour la revue du PEFA de Madagascar, la méthodologie la plus récente a été utilisée. Les bonnes pratiques dans la conduite d'une évaluation répétée et la Note d'orientation à l'intention des commanditaires et des évaluateurs a constitué la référence de base⁹.

Le contrôle de qualité

Un premier contrôle de qualité a été réalisé par les 2 experts internationaux. Dans ce contexte les experts ont revu dans le moindre détail, le travail préliminaire des 2 équipes en général et en particulier celui de l'équipe de rédaction du texte, et la conformité de ce travail par rapport aux normes méthodologiques du cadre PEFA. Les membres des 2 commissions d'auto-évaluation ont par la suite contrôlé une dernière fois l'exactitude des données utilisées dans la version préliminaire du rapport.

La Banque Mondiale qui appuie cet exercice a également procédé à une revue du rapport. Il en est de même de l'Union Européenne, de la BAD (Banque Africaine de

⁹ Secrétariat PEFA, version française, février 2010

Développement), du Service de Coopération et d'Actions Culturelles (SCAC) de l'Ambassade de France et du Fonds Monétaire International,

Le secrétariat PEFA basé à Washington DC, USA a procédé à une revue de qualité méthodologique du rapport.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport

L'auto-évaluation PEFA de Madagascar a couvert essentiellement les dépenses du budget exécuté de l'Administration Centrale qui comprend 40 entités, ministères et autres entités comme l'Assemblée Nationale. Les dépenses exécutées de l'Administration Centrale représentent 93% du budget Général.

Les 35 Agences Publiques Autonomes, EPA et EPIC ne dépensent que 5,5% du Gouvernement Général. Les administrations décentralisées (régions et communes) ne dépensent qu'une très faible partie du budget du Gouvernement Général. Elles ont des recettes propres qui ne sont pas prises en compte dans le tableau mais ces recettes propres ne financent qu'une partie très faible de leur budget.

**TABLEAU 1.1 : BUDGET EXECUTÉ DE MADAGASCAR
(2012)**

	Nombre d'Entités	En %
Administration Centrale	40	93,0%
Agences publiques autonomes	35	5,5%
Administrations décentralisées	22 régions et 1549 municipalités (*)	1,5%
TOTAL	--	100,0%

(*) Transfer de la part de l'Administration Centrale

Source : MFB

2. Données générales sur la République de Madagascar

2.1 Description du contexte économique et politique de Madagascar¹⁰

Madagascar est un pays à fort potentiel économique¹¹. Durant la période 2003-2008 la croissance économique a été en moyenne de 5% par an. Toutefois, pendant la période 2009-2013 la croissance a été presque nulle (voir tableau 2.1). Plus de 92% de la population vit avec moins de deux dollars par jour et le taux de pauvreté a fortement augmenté depuis 2009.

La crise politique éclatée en 2009 a généré une grande incertitude sur les investissements privés¹² et a mis un coup d'arrêt à l'élan économique de Madagascar. Les indicateurs économiques et sociaux se sont détériorés depuis cette année :

- Avec un revenu national qui stagne, le revenu par habitant en 2013 est retombé à son niveau de 2001 par suite de la croissance démographique de Madagascar qui s'est élevée à 2,9%, la population ayant augmenté de plus de 3 millions d'habitants entre 2008 et 2013. Ce qui signifie en fait que le revenu par habitant a chuté pendant cette période;
- La pauvreté a fortement augmenté entre 2008 et 2013. Aujourd'hui (décembre 2013), plus de 92% de la population vit avec moins de 2 dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) par jour ce qui conduit Madagascar parmi les pays se trouvant en difficulté au monde¹³ ;
- Les indicateurs sociaux se sont détériorés : le nombre d'enfants non scolarisés a vraisemblablement augmenté de plus de 600.000. Dans certaines zones, la malnutrition a augmenté de plus de 50%. De nombreux centres de soins de santé ont été fermés, et les parents pauvres ont dû assumer une lourde part du coût de scolarisation de leurs enfants, en raison de la défaillance du financement étatique. À ce jour, il est improbable que Madagascar puisse atteindre la plupart des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015, même ceux qui avaient été jugés, avant la crise, potentiellement réalisables (tels que la réduction de la mortalité infantile, l'augmentation du taux net de scolarisation et d'achèvement dans le primaire, ainsi que l'élimination de l'extrême pauvreté)¹⁴.

¹⁰Source : Banque Mondiale 2013

¹¹ Madagascar a une superficie de 587 040 km² et une population de 21.3 millions d'habitants (2010). Voir carte de Madagascar en annexe 4

¹²Le ratio investissement/PIB a régressé à Madagascar de 16% à 14% en 2010 et 2012 (*Idem*).

¹³ L'indice de Développement Humain a été à la 151^{ème} position sur 187 pays en 2012

¹⁴Source : Banque Mondiale 2013/*Idem*

- L'affaiblissement de l'état de droit, l'insécurité croissante, la mauvaise gouvernance dans l'exploitation des ressources naturelles (bois de rose, or, pierres précieuses), des progrès limités sur le front anti-corruption et la faible transparence dans la gestion des ressources publiques sont des problèmes que la crise n'a fait qu'aggraver. Les problèmes de longue durée en matière de gouvernance à Madagascar ont été exacerbés.
- Il y a eu peu de nouveaux investissements nationaux ou étrangers. Le manque de dynamisme économique global, les problèmes croissants d'infrastructures (notamment, l'état des routes et l'accès à l'électricité), ainsi que la détérioration de l'environnement de la gouvernance nuisent aux perspectives de croissance à court et à long terme du secteur privé. Aucune création importante d'emplois n'a pu avoir lieu dans ce contexte¹⁵.
- L'état de pauvreté que Madagascar avait connu avant le début de la crise a été accentué entre 2008-2013. La crise détourne l'attention d'un ensemble de défis cruciaux, hypothéquant ainsi l'avenir des citoyens malgaches.

TABLE 2.1: PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB), TAUX DE CROISSANCE ET INFLATION

	2008	2009	2010	2011	2012 (Est)
PIB -Taux de croissance réelle(%)	7,1%	-4,1%	0,5%	1,9%	3,1%
Inflation annuelle	10,1%	8,0%	10,1%	9,5%	5,8%

Source : Banque Mondiale 2013 (<http://donnees.banquemondiale.org/pays/madagascar>)

Le programme de réformes globales des autorités nationales

Un document cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été élaboré en 2003. Il n'a pas été mis à jour. Un document de stratégie nationale, le Madagascar Action Plan (MAP) a été élaboré en 2007 pour la période 2007-2012 mais a été abandonné après les événements de 2009.

Les secteurs de l'éducation, de l'eau et de la santé disposent actuellement de documents de stratégie sectorielle. En l'absence d'un document national de stratégie de développement actualisé, les différents documents de stratégie sectorielle ont été élaborés sur la base des OMD. En outre il convient de signaler que le MAP sert encore de référence aux actions des différents ministères. En dehors des secteurs de l'eau, de l'éducation et de la santé, des stratégies sectorielles ne sont pas développées par les ministères. Cependant, certains secteurs ont élaboré des Notes de politique sectorielle. Ces notes sont des documents qui donnent les grandes orientations stratégiques des secteurs concernés.

¹⁵Idem

Le programme de réformes de la Gestion des Finances Publiques

Madagascar ne dispose pas encore d'un plan stratégique de réformes des finances publiques. Toutefois, à l'instigation des Autorités malgaches, les différentes directions générales du MFB et les autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques ont, chacune dans son domaine, initié de nombreuses réformes avec l'assistance des projets d'appui institutionnel, notamment du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) conclu avec la Banque Mondiale.

En vue de consolider les réformes des finances publiques le Gouvernement malgache a engagé en 2013 la procédure de recrutement d'un Consultant qui se chargera notamment de l'élaboration de la vision et de la stratégie de la réforme, d'un plan directeur, d'un plan d'action et d'un plan directeur informatique.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Le maintien de la stabilité macroéconomique depuis 2009 a dû se faire sous une pression croissante. Les recettes internes sont en baisse (de 12,3% du PIB en 2010 à 11,1% en 2012), la fraude fiscale a augmenté, et la capacité à maintenir le niveau des dépenses globales est remise en cause en raison des pressions politiques, des grèves et des chocs. Ces dépenses ont diminué en passant de 15,1% du PIB en 2010 à 13,5% en 2012. Même si la gestion macro-économique reste prudente, le transfert des coûts d'assainissement d'une situation fiscale affaiblie au prochain gouvernement est un risque réel.

TABLEAU 2.2 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES DU GOUVERNEMENT DE MADAGASCAR (2010-2012)
(En % du budget total du Gouvernement)

	2010	2011	2012
Recettes totales	14,3%	13,3%	12,3%
- Recettes internes	12,3%	11,4%	11,1%
- Dons	1,9%	2,0%	1,2%
Dépenses totales	15,1%	15,0%	13,5%
- Dépenses hors charges d'intérêt	14,3%	14,3%	12,9%
- Charges d'intérêt	0,8%	0,7%	0,7%
Déficit global (dons compris)	-1,1%	-1,6%	-1,4%
Déficit primaire	0,9%	-0,1%	0,2%
Besoin de financement	1,1%	1,6%	1,4%
- extérieur	0,7%	0,5%	0,5%
- intérieur	0,3%	1,1%	0,9%

Sources : MFB

L'aide officielle sur la période 2010-12 a chuté d'environ 20%, avec une proportion importante transférée vers des programmes humanitaires, ce qui soulève la question

de leur pérennité. Les dons externes sont passés de 1,9% du PIB en 2010 à 1,2% en 2012¹⁶. Toutefois il faut signaler que ces dons ont augmenté en valeur absolue de 173.7 Milliards MGA en 2010 à 262.9 milliards MGA en 2012.

TABLEAU 2.3 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES PAR CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE (2010-2012)
(En % des dépenses totales)

	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	66,9%	71,9%	79,6%
- Traitements et salaires	34,2%	35,4%	40,0%
- Biens et services	7,2%	7,2%	5,8%
- Charges d'intérêt	5,4%	4,8%	4,9%
- Transferts	10,1%	13,6%	18,3%
- Autres dépenses	10,0%	11,0%	10,6%
Dépenses d'investissement	33,1%	28,1%	20,4%

Sources : MFB

La tendance durant la période 2010-2012 est claire. L'importance relative plus accentuée des dépenses de fonctionnement à cause de l'augmentation relative des salaires et des transferts et la diminution relative des dépenses d'investissements.

En plus des dégâts causés par les cyclones, des coupes budgétaires sévères en matière d'investissement (les investissements sont passés de 33,1% des dépenses totales en 2010 à 20,4% en 2012) ont aggravé la dégradation des routes et des infrastructures d'eau et d'électricité, ce qui entrave la croissance à moyen et à long terme de l'économie malgache. Dans l'ensemble, l'infrastructure s'est dégradée entre 2010 et 2012.

La capacité d'adaptation aux chocs exogènes est gravement compromise. En fait les risques actuels liés au contexte économique mondial, en particulier en Europe, augmentent la vulnérabilité de l'économie malgache, compte tenu de sa dépendance aux exportations et au tourisme. Le pays est aussi très vulnérable aux catastrophes naturelles (tels que les cyclones de 2008 et 2012). La crise politique est devenue un obstacle majeur qui empêche de faire face à ces chocs et d'en atténuer l'impact.

La résilience de l'agriculture a contribué à éviter une crise alimentaire jusqu'ici, mais de nouveaux risques sont apparus comme l'invasion acridienne en cours qui menace la production agricole et la sécurité alimentaire (récolte 2012-2013). La production rizicole de la récolte 2012-2013 a baissé de 20% par rapport à la saison précédente.

¹⁶Les chiffres disponibles montrent bien une baisse du montant d'aide en valeur absolue entre 2010 et 2012 (488 millions USD à 387,8 millions USD). La véritable baisse a surtout eu lieu entre 2008 (700 millions USD) et 2009 (424,6 millions USD soit une baisse de 40%).

**Tableau 2.4 : Dotations budgétaires effectives par secteur en % des dépenses totales
(2010-2012)**

LIBELLES	2010	2011	2012
Agricultures et Elevages	2,44	2,62	2,32
Autres Services Economiques	3,82	6,09	5,13
Autres Services Sociaux	1,59	2,08	1,56
Education	21,31	23,76	23,09
Environnement	0,47	0,63	0,52
Santé	6,02	6,57	5,77
Services Publics Généraux	64,35	58,24	61,61
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Sources : MFB

2.3 Cadre institutionnel et cadre juridique

2.3.1 Cadre institutionnel

Le Président de la République est le Chef de l'Etat (Art. 44 de la Constitution)¹⁷. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans ; il est rééligible deux fois.

Le Gouvernement qui est composé du Premier Ministre et des Ministres met en œuvre la politique générale de l'Etat. Il dispose de l'Administration et des Forces armées (Art. 61). Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, conduit la politique générale de l'Etat, il dirige l'action du Gouvernement et est responsable de la coordination des activités des départements ministériels (Art. 63).

Les membres de l'Assemblée Nationale portent le titre de Députés de Madagascar. Ils sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Pour les circonscriptions qui ne comportent qu'un siège à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Pour les circonscriptions qui comportent plusieurs sièges à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (Art. 66).

La justice est rendue conformément à la Constitution et à la loi, au nom du Peuple malagasy, par la Cour Suprême, les Cours d'Appel, les juridictions qui leur sont rattachées ainsi que la Haute Cour de Justice. Le Président de la République est garant de l'indépendance de la Justice. A cet effet, il est assisté par un Conseil

¹⁷ http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_Madagascar.pdf

Supérieur de la Magistrature dont il est le président. Le Ministre chargé de la Justice en est le vice-président. Le magistrat est nommé au poste de son grade ou démis de sa fonction par décret du Président de la République pris dans les conditions déterminées par une loi organique. Dans leurs activités juridictionnelles, les magistrats du siège, les juges et les assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. A ce titre, hors les cas prévus par la loi et sous réserve du pouvoir disciplinaire, ils ne peuvent, en aucune manière, être inquiétés pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (Art. 97-99).

2.3.2 Cadre légal de la GFP¹⁸

La loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances fixe le cadre juridique de la gestion des finances publiques. Divers autres textes législatifs ou réglementaires en précisent les dispositions. Depuis 2008, de nouveaux textes ont été pris notamment dans le domaine des marchés publics, des douanes, de la décentralisation, et de l'exécution du budget en particulier le contrôle des engagements.

La loi organique sur les lois de finances

Basée sur le principe de gestion axé résultat, la loi organique sur les lois de finances marque le passage du budget de « moyen » au budget de programmes. Elle s'aspire des grandes lignes de la loi organique française¹⁹. Suivant la réforme de la nomenclature en 2009, le budget est présenté par mission, par programme assorti d'objectifs et indicateurs. Avec deux documents distincts : un document de crédits et un document de performance.

Le rôle du ministère des finances est établi avec le Décret n° 2012-045 du 17 janvier 2012 fixant les attributions du Ministre des Finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère :

Le Ministère des Finances et du Budget (MFB)

Attributions du MFB

- Élaborer et mettre en œuvre la politique financière, fiscale et budgétaire de l'État : élaboration des projets de loi de finances ; contrôle et suivi de l'exécution des lois de finances ; travaux d'assiette, de contrôle et de recouvrement des ressources fiscales et douanières ; gestion et contrôle du patrimoine de l'État et des collectivités locales ; gestion de la trésorerie et de la dette intérieure et extérieure de l'État ; coordination de la politique du gouvernement en matière de micro finance.
- Assurer avec d'autres entités le pilotage de l'économie et la maîtrise des grands équilibres économiques, financiers et monétaires ;

¹⁸Voir annexe 7 pour plus de détails

¹⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/>

- Assurer la gestion et le suivi-évaluation des aides extérieures et contribuer à l'harmonisation de la coopération avec les bailleurs de fonds;
- Assurer la tutelle des institutions financières et des établissements publics;
- Contribuer activement au bon déroulement de l'évolution de l'environnement institutionnel Malagasy dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, de la régulation de l'environnement comptable de l'ensemble des secteurs économiques.

Organisation du MFB

L'organisation générale du Ministère des Finances et du Budget est fixée comme suit :

- Le Cabinet du Ministre;
- Le Secrétariat Général;
- La Direction Générale de l'Audit Interne placée sous l'autorité directe du Ministre ;
- La Direction Générale du Contrôle Financier placée sous la tutelle et le contrôle Technique du Ministre.

Le Directeur du Cabinet est responsable de la supervision et du fonctionnement de l'ensemble du Cabinet dont il organise et coordonne le programme de travail et veille à son exécution.

Le Secrétaire Général assure l'exercice des attributions administratives et techniques du Ministre. Il dirige les opérations du Ministère, gère le budget, le patrimoine et le personnel du Ministère. En dehors de la Direction Générale de l'Audit Interne et de la Direction Générale du Contrôle Financier qui sont placées sous la tutelle du Ministre, toutes les autres directions du MFB sont rattachées au Secrétaire Général. Il s'agit notamment de :

La Direction des Systèmes d'Information chargée d'organiser le support et de faciliter la centralisation et la synthèse des informations en vue d'assurer la disponibilité permanente d'informations économiques, administratives et financières fiables et à jour.

La Direction du Renforcement de la Gouvernance chargée entre autres d'améliorer la gouvernance financière en vérifiant la cohérence entre les différents programmes, et en évaluant la pertinence et l'efficacité des dépenses du Ministère.

La Direction Générale du Budget chargée notamment de définir la politique budgétaire de l'État, d'élaborer les projets de loi de finances, de suivre l'exécution des lois de finances, de gérer les soldes et les pensions du personnel de l'État: Elle est composée des **directions** et structures suivantes :

- la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire ;
- la Direction du Patrimoine de l'État ;
- la Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire ;
- la Direction de la Solde et des Pensions ;
- le Bureau d'Appui à l'Ordonnateur National ;
- les Directions Régionales du Budget.

La Direction Générale des Douanes est chargée de proposer et d'exécuter la politique de l'État en matière douanière et est composée de :

- la Direction des Affaires Juridiques et de la Lutte contre la Fraude ;
- la Direction des Statistiques et de la Comptabilité ;
- la Direction de la Législation, de la Réglementation et des Études ;
- la Direction Nationale de la Formation Professionnelle ;
- la Direction des Services Extérieurs.

La Direction Générale des Impôts chargée de proposer et d'exécuter la politique de l'État en matière fiscale et composée des directions suivantes :

- la Direction des études et de la législation fiscale ;
- la Direction du contrôle fiscal et du Contentieux ;
- la Direction de la coordination des opérations.
- la Direction des grandes entreprises ;
- les Directions régionales des impôts.

La Direction Générale du Trésor chargée notamment d'assurer la gestion financière et comptable de l'État, des collectivités locales et des établissements publics. Elle est composée de :

- la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification ;
- la Direction de la Comptabilité Publique ;
- la Direction de la Dette Publique ;
- la Direction des Études ;
- la Direction de la Régulation du Secteur Financier et du Portefeuille.

Le réseau comptable du Trésor comprend :

- L'Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique ;
- la Paierie Générale d'Antananarivo ;
- la Recette Générale d'Antananarivo.
- les Trésoreries Générales.
- l'Agence Comptable Centrale des Postes Diplomatiques et Consulaires ;
- les Trésoreries Ministérielles ;
- la Trésorerie Municipale d'Antananarivo ;
- les Trésoreries Principales.

Le contrôle

L'Inspection Générale de l'Etat

Le cadre juridique

Selon l'article 55 de la Constitution du 11 Décembre 2010, le Président de la République dispose des organes de contrôles de l'Administration dont l'Inspection Générale de l'Etat (IGE).

La loi N°2004-032 mentionnée dans le rapport PEFA de 2008, n'a pas été promulguée car elle a été déclarée inconstitutionnelle par la HCC. En revanche,

l'article 95 de la Constitution de 2010 prévoit que l'organisation le fonctionnement et les attributions de l'IGE et des autres organes de contrôle de l'administration seront fixés par une loi. En attendant les textes d'application de cette disposition, les décrets ci-après la régissent :

- Décret N° 97-1219 du 16 Octobre 1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat ;
- Décret N° 97-1220 du 16 Octobre 1997 organisant l'Inspection Générale de l'Etat et fixant les règles de son fonctionnement

Le cadre institutionnel

L'IGE est chargée de l'Audit interne dont le champ d'investigation touche tous les organismes publics.

Le Contrôle financier

Le cadre juridique

Selon l'article 55 de la Constitution du 11 Décembre 2010, le Président de la République dispose des organes de contrôles de l'Administration dont le Contrôle Financier.

Le décret n°2003-718 du 1^{er} juillet 2003 le place sous la tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

Le cadre institutionnel

Le *Contrôle financier* est représenté dans chaque département ministériel et dans chaque institution par un *Contrôleur financier*, ou *délégué central du Contrôle financier*, assisté de quelques vérificateurs. Il est également représenté dans les différentes régions.

La nature du contrôle financier.

La *demande d'engagement financier* (DEF) est soumise au Contrôle financier qui donne son visa sur le *titre d'engagement financier* (TEF).

Le dossier accepté est théoriquement retiré au plus tard dans les 48 heures avec visa. Dans le cas où le dossier ne reçoit pas le visa, les rectifications sont, séance tenante, discutées et expliquées de façon à permettre à l'ordonnateur concerné de revenir à bref délai pour déposer le dossier rectifié. Il résulte de ce mode de fonctionnement que les rejets sont rares.

Concernant le contrôle des engagements effectué par le Contrôle Financier, après une phase d'expérimentation du contrôle hiérarchisé des engagements des dépenses (CHED), un Décret n° 2008 – 1247 du 19 décembre 2008 portant généralisation de l'application du CHED a été pris. Il confère aux ORDSEC le

pouvoir de contrôler eux-mêmes certains types de dépenses. Cette procédure entre dans le cadre de l'allègement des procédures et a pour objectif :

- Allègement du contrôle a priori ;
- Efficacité du contrôle exercé par le Contrôle Financier ;
- Renforcement de la responsabilité de l'ORDSEC.
- Amélioration du délai de traitement des dossiers

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

3.1 Crédibilité du budget

Les données sur l'exécution budgétaire utilisées pour PI-1, PI-2 et PI-3 ont été fournies par la Direction des Études et de la Synthèse Budgétaire (DESB) de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des Finances et du Budget (MFB).

En fait, en l'absence de loi de règlement et de Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) soumis au processus de vérification externe pour la période sous revue (2010-2012), les données relatives à l'exécution budgétaire (PI-1, PI-2 & PI-3) doivent être considérées comme provisoire. Pour PI-1 et PI-2, ces données sont saisies à la phase du mandatement.

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget

Au cours des trois dernières années (2010-2012) les dépenses primaires²⁰ réelles ont enregistré un écart correspondant à 20,8% (2010), à 18,6% (2011) et à 3,2% (2012) des dépenses primaires initialement prévues dans la Loi de Finances.

De façon systématique il y a eu durant 2010 et 2011 une exécution partielle du budget. La période en question est une période de crise économique et pendant cette période une politique d'austérité a été adoptée par le gouvernement. En outre nous observons pour 2011 et 2012 une situation où les dépenses sont davantage compatibles au niveau des recettes internes (et non aux montants de la Loi de Finances). Dans la pratique, il y a eu au niveau du MFB une régulation des dépenses (taux de régulation trimestriel) en fonction des recettes à percevoir.

TABLEAU 3.1: ÉCARTS ENTRE LES DÉPENSES PRIMAIRES RÉELLES & LES DÉPENSES PRIMAIRES PRÉVUES AUX BUDGETS

(En milliards de MGA et en %)

EXERCICES	DÉPENSES PRIMAIRES INSCRITES DANS LA LOI DE FINANCES	DÉPENSES PRIMAIRES RÉELLES ²¹	ÉCARTS VALEUR ABSOLUE %
2010	2 506,2	1 985,5	20,8%
2011	2 734,4	2 224,5	18,6%

²⁰Les dépenses primaires excluent le service de la dette et le financement externe des projets

²¹Les données des dépenses primaires réelles sont saisies à la phase du mandatement (ordonnancement).

2012	2 455,2	2 375,9	3,2%
------	---------	---------	------

Sources : DGB, DESB, MFB (pour plus de détails voir annexe 1)

Note D. Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux années (ou toutes les trois dernières années) enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.

Indicateur (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-1	D	D	Pas de changement dans la performance entre 2008 et 2013	--
i)	D	D	--	--

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

La version de cet indicateur a changé en janvier 2011. La nouvelle version est utilisée pour la présente évaluation.

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.

Pour 2010 la variation significative de la composition des dépenses primaires (28,5%) est due essentiellement à la variation entre les dépenses réalisées (246,6 milliards de MGA) et celles inscrites au budget (43,9 milliards de MGA) pour la Présidence de la Haute Autorité de la Transition (ceci inclut un financement exceptionnel). Cette augmentation de dépenses durant l'exercice reflète les dépenses dues aux récents événements de l'année précédente (2009). Le Ministère des Forces Armées a vu son budget passer également de 111,9 milliards MGA à 116,7 milliards de MGA et a de ce fait contribué à cette variation.

En 2011, seul le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a vu son budget passer de 81,4 milliards de MGA dans la Loi de Finances à 89,9 milliards de MGA (réalisation). Il faut attribuer cette variation aux bourses qui ont été attribuées. En outre, pour expliquer la variation de 10,4% (la moins élevée de la période 2010-2012) on constate la faible exécution de l'ensemble des ministères à l'exception du Ministère des Forces Armées, du Ministère de la Sécurité Intérieure et du Ministère de l'Intérieur qui ont exécuté la totalité de leurs budgets votés.

En 2012 la variation de la composition de la dépense primaire s'est réduite (10,0%). Les éléments qui ont déterminé cette variation sont dans l'ensemble les mêmes qu'en 2011. On observe une augmentation du budget exécuté du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui passe de 80,2 milliards de MGA (Loi de Finances) à 89,9 milliards de MGA (exécution), attribuable également et en partie à l'attribution de bourses. On constate comme en 2011 la faible exécution du budget de l'ensemble des ministères. Le Ministère des Forces Armées et le Ministère de la Sécurité Intérieure ont également exécuté leur budget en partie comme les autres ministères. Néanmoins cette diminution de l'exécution est beaucoup moins importante que celle dans les autres ministères.

TABLEAU 3.2 : ÉCARTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE GLOBALE ET DE SACOMPOSITION EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE PREVUE INITIALEMENT AU BUDGET (EXCLUS LES IMPRÉVUS)

	2010	2011	2012
Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur	28,5%	10,4%	10,0%

Sources : SIGFP, DGB, MFB (pour détails calculs voir annexe 1)

Note C. La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années.

ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

Une réserve provisionnelle est constituée dans le budget chaque année pour faire face à des dépenses imprévues. Dans le cas précis de Madagascar, l'objectif est en grande partie d'être en mesure de faire face aux catastrophes naturelles récurrentes (cyclones notamment). Le montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle durant la période 2010-2012 ont été relativement bas. Elles ont été en moyenne de 0,763% au cours de cette période.

Note A. Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne à 3% du budget initial.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-2	A	C+	La version de cet indicateur ayant changé la comparaison explicite n'est pas possible. Néanmoins la variation dans la composition des dépenses est	--

			plus importante pendant la période (2010-2012) que pendant la période (2005-2007)	
i)	A	C	La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années-.	--
ii)	--	A	--	--

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

La version de cet indicateur a changé en janvier 2011. La nouvelle version est utilisée pour la présente évaluation.

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.

Les recettes intérieures réelles (fiscales et non fiscales) ont été durant deux (2) années (2010 et 2012) relativement proches aux recettes intérieures initialement inscrites au budget (103,5% et 97,5% respectivement).

Les données utilisées pour cet indicateur ont été fournies par la Direction Générale du Trésor (DGT) du Ministère des Finances et du Budget (MFB) et sont les données de la balance comptable du trésor du mois de décembre (pour les années 2010-2012). Elles sont considérées de bonne qualité. Au niveau de la DGT des exercices de rapprochements des données sont réalisés avec les pièces comptables disponibles. En outre la DGT réalise des exercices de rapprochement des données avec les données de la Direction Générale des Impôts (DGI) et celles de la Direction Générale des Douanes (DGD).

Les projections des impôts se réalisent au niveau de la DGI à partir de la prévision du PIB de la Direction Générale de l'Economie de la Vice Primature de l'Economie et un modèle est utilisé pour cet exercice. Au niveau de la DGD, les projections se réalisent à partir de la base d'importation fournie par la Banque Centrale de Madagascar (BCM) et de l'Office Malgache des Hydrocarbures (OMH).

**TABLEAU 3.3 : RECETTES RÉELLES (REALISEES) EN POURCENTAGE
DES RECETTES PRÉVUES DANS LE BUDGET VOTÉ**
(En milliards de MGA et en %)

Exercices	Loi de Finances	Réalisations	Taux de réalisation
2010	2172,6	2249,2	103,5%
2011	2417,3	2270,7	93,9%
2012	2442,8	2380,5	97,5%

Sources : DGT (balance comptable du trésor), MFB, DGD, DGI (2010, 2011 et 2012)

Note A. Les taux d'exécution des recettes intérieures ont été compris entre 97% et 106% si on se réfère au montant des recettes intérieures inscrit au budget durant au moins deux des trois dernières années

Indicateur (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-3	B	A	La version de l'indicateur a changé en 2011 et à première vue il n'est pas possible de comparer la performance. Néanmoins, si les taux de la nouvelle version sont appliqués aux données de 2008 (pour 2005, 2006 et 2007) la note pour 2008 serait B. Par conséquent l'amélioration de la note en 2013 par rapport à 2008 correspond bien à une amélioration de la performance	En 2005, 2006 et 2007, les taux de réalisation des recettes intérieures ont été de 80%, 95% et 103% respectivement
i)	B	A	Amélioration de la performance	--

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

En vue de mieux connaître le niveau des arriérés de paiement de dépenses, les autorités malgaches avaient initiées deux audits en 2006 et 2007. Toutefois, malgré ces audits, la mission PEFA de 2008 avait eu des difficultés pour évaluer le stock des arriérés de paiement. Elle a estimé que « *les données disponibles étaient très disparates et peu fiables, et que ces données montrent que la totalité des arriérés représente une part des dépenses budgétaires totales sans doute un peu supérieure à 2% mais en forte réduction après les apurements de 2007* ».

Dans la législation et la réglementation en vigueur à Madagascar, seul le délai de paiement des factures et des intérêts moratoires résultant de l'exécution des marchés publics est fixé. Aux termes des dispositions de l'article 48 de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics, le délai de règlement des factures est fixé à 75 jours à compter de la date de réception de celles-ci par le représentant habilité de l'Autorité contractante. Le défaut de règlement d'une facture dans le délai de 75 jours fait courir de plein droit au bénéfice du créancier de l'État des intérêts moratoires. Le décret n° 2006-348 du 30 mai 2006 portant délai global de paiement des marchés publics et des intérêts moratoires fixe les modalités d'application de ces dispositions légales. Les intérêts moratoires sont exigibles à compter du premier jour suivant l'expiration du délai de 75 jours jusqu'au règlement effectif de la facture. Les taux des intérêts moratoires sont fixés dans le marché. Toutefois, ils ne peuvent pas être inférieurs au taux directeur de la Banque Centrale de Madagascar en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir, augmenté de un (1) point. En application de ces dispositions, toute facture relative à l'exécution d'un

marché public qui n'est pas réglée dans un délai de 75 jours à compter de la date de sa réception par l'Autorité contractante, devient un arriéré de paiement. A noter que la législation et la réglementation malgaches sont muettes sur le délai de règlement des factures se rapportant aux prestations qui ne font pas l'objet de marché public.

i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

Les informations disponibles au 31 décembre 2012 sont celles qui sont fournies par le Trésor et qui correspondent aux montants des mandats en instance de paiement. Il s'agit de factures qui ont fait l'objet d'ordonnancement, donc de mandats de paiement qui sont pris en charge par le Trésor mais qui ne sont pas payés à la clôture de l'exercice budgétaire. Le montant de ces mandats impayés correspond au solde des comptes « Fournisseurs » à la clôture de l'exercice budgétaire. Au 31 décembre 2012, le solde de ces comptes tel qu'il ressort de la balance consolidée des comptes du Trésor s'établit à 61,4 milliards de MGA. Mais cette donnée n'est qu'une partie des arriérés de paiement au 31 décembre 2012. Elle n'intègre pas notamment le montant des factures en instance au niveau des ordonnateurs et qui n'ont pas été ordonnancées à la clôture de l'exercice budgétaire. En effet, la dette de l'État vis-à-vis d'un fournisseur naît à partir de la réception de sa facture et non à partir de l'ordonnancement de sa facture ou de la prise en charge du mandat de paiement correspondant par les comptables du Trésor. Les factures déposées par les fournisseurs au niveau des ordonnateurs ne faisant pas l'objet d'un suivi particulier, l'information relative aux factures réceptionnées mais qui n'ont pas été ordonnancées avant la clôture de l'exercice budgétaire n'est pas disponible.

Note NN. Les données disponibles ne sont pas suffisantes pour noter cette composante.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Les procédures actuelles d'exécution et de comptabilisation des opérations de dépenses ne permettent pas de générer des données complètes et fiables sur le stock des arriérés de paiement et de les suivre. Si le stock des arriérés de paiement en instance au Trésor est suivi à travers les comptes « Fournisseurs » (401 : Fournisseurs-dépenses de fonctionnement et 408 : Fournisseurs-dépenses d'immobilisations), aucun mécanisme comptable n'est en place pour enregistrer et suivre les factures en instance de mandatement au niveau des ordonnateurs. Le dernier audit des arriérés de paiement a été réalisé en 2007-2008.

Note D. Les procédures d'exécution et de comptabilisation des dépenses ne permettent pas de générer des données complètes et fiables sur le stock des arriérés de dépenses. Le dernier audit des arriérés de paiement de dépenses date de 2007 et il n'existe pas de données complètes et fiables sur le stock des arriérés des deux dernières années.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-4	C+	NN	Cet indicateur n'a pas pu être noté parce que la composante (i) n'a pu l'être.	--
i)	B	NN	Les données disponibles ne permettent de noter cet indicateur en 2013. Lors de l'évaluation de 2008 ce n'était pas le cas	--
ii)	C	D	La note de cette composante s'est dégradée, la note C attribuée en 2008 était justifiée par le recensement des arriérés de paiement organisé en 2007.	--

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget.

La structure de la nomenclature budgétaire de l'État en vigueur à Madagascar est issue de la réforme de 2009 et est construite sur la base des classifications suivantes : administrative, fonctionnelle, économique, programmatique, géographique et par source de financement. Elle est présentée dans le tableau ci-dessous. Cette structure s'applique aussi bien aux recettes qu'aux dépenses.

TABLEAU 3.4: STRUCTURE DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

PARTIE ANALYTIQUE		LIGNE D'IMPUTATION BUDGÉTAIRE									
LOCALISATION	IMPUTATION FONCTIONNELLE	CATÉGORIE DE DEPENSE OU DE RECETTE	IMPUTATION ADMINISTRATIVE SOA	MISSION	PROGRAMME	SECTION CONVENTION	COMPTE	FINANCEMENT	BAILLEUR	AGENCE D'EXECUTION	GRUPE DE FINANCEMENT
LLLLL	LLLLL	L	LLL-LLL-LL-LLL-LLLLL	LLL	LLL	LLL	LLLLL	LLL	LLL	LLL	L

La classification fonctionnelle utilisée est conforme à celle de la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP) reprise par le MSFP 2001 du FMI. Les fonctions sont codifiées sur quatre caractères suivant un système à trois (03) niveaux : la division fonctionnelle (grande fonction) codifiée sur deux caractères ; le groupe fonctionnel (fonction) qui est une subdivision de la de la grande fonction et qui est codifié sur trois (03) caractères dont les deux premiers correspondent au code de la grande fonction ; et les classes (sous-fonctions) qui sont des subdivisions du groupe et qui sont codifiées sur quatre (04) caractères dont les trois premiers reprennent le code du groupe fonctionnel.

La classification programmatique est codifiée sur trois (03) caractères dont le premier permet de faire le lien avec les axes stratégiques du document national de stratégie, notamment le Madagascar Action Plan (MAP) sur la période 2007-2012.

La classification économique des opérations de recettes et de dépenses budgétaires de l'État est la classification des comptes prescrite par le décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) 2006. Le PCOP 2006 s'inspire globalement du Plan Comptable Général 2005 applicable à la comptabilité d'entreprise qui est lui-même cohérent avec les normes internationales IAS/IFRS (*International Accounting Standard/International Financial Reporting Standard*). Les normes IAS/IFRS sont des règles comptables internationales établies par l'organisme International Accounting Standards Board (IASB) dans le but de faciliter la comparaison et la transparence dans l'analyse de la situation et économique des entreprises. La classification des comptes du PCOP 2006 est divergente de celle du MSFP 2001 du FMI au niveau de certaines classes de recettes et de dépenses, mais

les informations qu'elle fournit peuvent être facilement reclassées suivant cette norme.

La nomenclature budgétaire présentée ci-dessus est utilisée pour la préparation du budget général de l'État ainsi qu'à son exécution. Toutes les codifications et classifications budgétaires sont intégrées dans le Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques (SIGFP) qui sert à l'exécution du budget. Toutefois, la nomenclature budgétaire et le plan comptable général peuvent être optimisés pour répondre aux besoins futurs de la réforme de la GFP.

Note A. La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle (programmative), en utilisant les normes CFAP/MSFP

Indicateur	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-5	A	A	La note de cet indicateur n'a pas changé. Toutefois, des améliorations ont été apportées à la classification programmatique.	--
i)	A	A	La situation n'a pas changé. Les améliorations apportées en 2009 à la nomenclature budgétaire n'ont pas portées sur les classifications fonctionnelle et économique, mais sur la classification programmatique.	--

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Selon le cadre PEFA, pour être considérée comme exhaustive, la documentation budgétaire transmise à l'organe législatif en vue du vote de la loi de finances doit contenir neuf (09) éléments d'information. Les résultats de l'évaluation de la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée pour le vote de la loi de finances de l'exercice 2014 sont consignés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3.5: INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

Critères d'information	Situation	Satisfaction
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de	Les hypothèses macroéconomiques sont indiquées dans l'exposé des motifs et dans l'annexe 1 du projet de loi de finances.	OUI

change		
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	<i>Le déficit budgétaire calculé suivant les normes GFS est indiqué dans la documentation budgétaire, notamment dans l'exposé des motifs et dans l'annexe 1 du projet de loi de finances.</i>	OUI
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	<i>Le financement du déficit budgétaire est détaillé dans la documentation budgétaire, notamment dans l'exposé des motifs et dans l'annexe 1 du projet de loi de finances.</i>	OUI
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	<i>Les informations relatives à la dette ne sont pas contenues dans les documents transmis à l'organe législatif.</i>	NON
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	<i>La situation des avoirs financiers n'est pas communiquée au Parlement.</i>	NON
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	<i>La documentation budgétaire ne contient pas l'état d'exécution du budget précédent présenté suivant le même format que le projet de budget.</i>	NON
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	<i>L'annexe 1 de la documentation budgétaire contient les prévisions du budget en cours présentées suivant le même format que le projet de budget.</i>	OUI
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	<i>La documentation budgétaire ne contient pas des données résumées du projet de budget, du budget précédent et du budget en cours d'exécution suivant les principales classifications de la nomenclature budgétaire.</i>	NON
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.	<i>L'incidence des nouvelles mesures de recettes et de dépenses n'est pas communiquée au Parlement dans la documentation budgétaire.</i>	NON

i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire

Il ressort du tableau ci-dessus que sur les neuf (9) éléments d'information requis, seulement quatre (4) sont contenus dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée en vue du vote de la loi de finances de l'exercice 2014.

Note C↑ : Les documents du projet de budget pour l'exercice 2014 satisfont à quatre (4) des neuf (9) critères d'information requis par le cadre PEFA.

Indicateur (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-6	C	C↑	Le contenu de la documentation budgétaire s'est amélioré. Elle contient en 2013 quatre (4) éléments d'information contre trois (3) en 2008. Toutefois, la note de cet indicateur n'a pas changé car l'amélioration constatée n'est pas suffisante pour passer à une note supérieure.	--
<i>i)</i>	C	C↑	Le contenu de la documentation budgétaire s'est amélioré et satisfait à quatre (4) critères sur les neuf (9) requis par le cadre PEFA contre trois (3) en 2008.	En 2008 les résultats estimés du budget de l'exercice en cours (no. 7) n'étaient pas indiqués dans la documentation budgétaire

PI-7 Importance des opérations non rapportées à Madagascar

Cet indicateur s'applique à l'administration centrale telle que définie par le manuel de statistiques des finances publiques (MSFP) de 2001 du FMI. Elle comprend toutes les unités à l'échelon central qui exécutent les politiques publiques : les ministères, départements et agences (MDA), les institutions non marchandes sans but lucratif qui sont contrôlées ou principalement financées par les administrations publiques. Sont également inclus dans l'administration centrale, les fonds spéciaux et les administrations de sécurité sociale. Les entreprises publiques ne font pas partie de l'administration centrale.

Dans le cas de Madagascar, le champ couvert par l'administration centrale peut être circonscrit aux ministères, aux institutions de l'État et aux Établissements Publics Nationaux.

i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées

Pour être considérées comme rapportées, les dépenses doivent être prévues par la loi de finances et inscrites dans le budget, et le compte rendu de leur exécution doit être fait à travers les rapports d'exécution budgétaire et les comptes annuels.

Madagascar compte 104 entités publiques dont 57 Établissements Publics à caractère Administratif (EPA) et 47 Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Avant d'être exécutoires, les budgets des entités publiques sont contrôlés par les ministères de tutelle et par le ministère en charge du Budget. Ces budgets sont financés par des transferts de l'État et par des ressources propres. Seuls les transferts de l'État au profit des entités sont prévus par la loi de finances et inscrits au budget général de l'État. Les prévisions au titre des recettes propres des entités publiques ne sont inscrites que dans leurs budgets respectifs. Les budgets des EPN ne sont pas annexés au budget de l'État. Les rapports d'exécution budgétaire et les comptes annuels ne rendent compte que de l'exécution des transferts au profit des entités publiques. Les dépenses financées au moyen des ressources propres par les entités publiques sont à considérer comme non rapportées, donc extrabudgétaires.

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des budgets de l'année 2012 des entités publiques.

TABLEAU 3.6: SYNTHESE DES BUDGETS 2012 DES ENTITES PUBLIQUES.
(En milliard de MGA.)

AGENCES AUTONOMES	Transferts	Recettes propres	Dépenses
Établissements Publics à caractère Administratif (EPA)	70,70	32,00	110,60
Dont :			
- Université Antananarivo	66,12%	1,28%	50,12%
- Hôpital Général de Befelatanana (CHU)	4,75%	1,28%	0,67%
Établissements Publics à caractère Indus. et Com. (EPIC)	20,18	497,32%	415,10%
Dont :			
- Centre National de Prévoyance Social (CNAPS)	0,00%	34,43%	31,08%
- Aviation Civile de Madagascar (ACM)	1,98%	1,72%	2,70%
- Agence Portuaire Maritime Fluvial (APMF)	0,00%	1,86%	2,22%
- Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture (AMPA)	0,00%	1,50%	2,33%
Total	90,88	529,32	525,70

Source : Direction Exécution et Synthèse Budgétaire/Direction Générale du Budget

Il ressort de ce tableau que les ressources propres des entités publiques au titre de l'exercice 2012 s'élevaient à 529,32 milliards de MGA. Étant donné que ces ressources et les dépenses qu'elles financent ne sont pas incluses dans la loi de finances et rapportées dans les états d'exécution budgétaire et les comptes annuels, elles sont à considérer comme des opérations extrabudgétaires.

TABLEAU 3.7 FONDS EXTRABUDGÉTAIRES
(En milliards de MGA.)

DÉSIGNATION	2012
Ressources propres des Établissements Publics Nationaux.	529,32
I- TOTAL FONDS EXTRABUDGÉTAIRES	529,32
II- DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES	2.606,24
RATIO (I)/(II)	20,30%

Sources : Calculés par la mission à partir des données obtenues de la DGT et de la DGB

NoteD. Le niveau des dépenses sur ressources propres des EPN identifiées comme extrabudgétaires s'est établi à 20,30% des dépenses budgétaires totales en 2012.

ii) Les informations sur les recettes/ dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

Dans le cadre de la préparation du budget général de l'État, les informations relatives aux projets financés par des emprunts sont communiquées à la Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire (DPCB) par la DDP qui assure la gestion de la dette publique. Étant donné que les données relatives à la dette extérieure sont exhaustives et fiables, tous les projets financés par des emprunts sont pris en compte dans la loi de finances. Toutefois, les services du ministère des finances et du budget n'arrivent pas à estimer convenablement les prévisions budgétaires y afférentes car les bailleurs de fonds ne communiquent pas de façon systématique leur plan de financement.

S'agissant des projets financés par les dons et les subventions des bailleurs, les services en charge de la programmation budgétaire reçoivent peu d'informations les concernant lors de la préparation du budget. Seuls les dons qui sont retracés sur les comptes de contrevaletur à la BCM gérés par le Service de Gestion des Aides Bilatérales (SGAB) de la DGT sont bien connus et pris en compte dans la loi de finances. Au total, les données relatives aux projets financés par les dons contenues dans la loi de finances sont largement incomplètes.

En ce qui concerne le *reporting* budgétaire des recettes et dépenses liées aux emprunts, les informations devraient être fournies à la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire (DESB) par les Responsables des programmes de chaque ministère et institution suivant la nomenclature du budget d'exécution. Mais en réalité, la remontée des informations relatives à l'exécution de ces projets n'est pas systématique, ce qui affecte l'exhaustivité du rapport d'exécution budgétaire.

En vue d'améliorer la prévisibilité et le suivi des décaissements des aides des bailleurs de fonds, il a été mis en place en 2008 une base de données dénommée « Aid Management Platform ». Implantée à la Primature, cette base de données

est opérationnelle depuis 2009. Tous les bailleurs devraient l'alimenter trimestriellement par les informations relatives à leurs prévisions de décaissement et aux décaissements effectifs. Mais dans la pratique, seuls les décaissements effectifs sont bien enregistrés dans cette base de données.

Note D. Les informations relatives aux recettes et dépenses financées par les bailleurs de fonds qui sont enregistrées dans les rapports d'exécution budgétaires ne sont pas exhaustives tant en ce qui concerne les dons que les emprunts.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-7	C+	D	La note globale de cet indicateur a baissé entre 2008 et 2013, ce qui traduit une détérioration de l'exhaustivité budgétaire.	--
i)	C	D	La situation s'est dégradée de 2008 à 2013. Le niveau des dépenses extrabudgétaires par rapport aux dépenses réelles totales qui était de 9,09% en 2007 est passé à 20,30% en 2012.	--
ii)	B	D	La note de cette composante a baissé par rapport à 2008 du fait de l'incomplétude des informations relatives aux projets financés par les emprunts et les dons dans les rapports d'exécution budgétaire.	--

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Il y a actuellement 2 niveaux de décentralisation à Madagascar : Les régions (22) et les communes (1549). Les régions ont à leur tête un chef de région nommé par le Conseil des ministres sur proposition des Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Elles ont des recettes propres. Les communes sont dirigées par un maire élu au suffrage universel et par un Conseil Communal également élu. Elles ont leurs recettes propres. Il convient de signaler l'existence de présidents de délégations spéciales (PDS) non élus dans certaines communes.

Chaque année, la Loi de Finances inclut le montant des transferts aux régions et aux communes. C'est le MFB qui décide de l'allocation annuelle qui est par la suite inscrite au budget du Ministère de la Décentralisation : sur le compte budgétaire 6513 pour les régions et le 6514 pour les communes.

Chacune des 22 régions reçoit le même montant de subvention de fonctionnement soit 210 millions de MGA annuellement (2012) et ce montant est fixé par la loi²². Toutefois, en plus de cette subvention, certaines régions bénéficient de subventions exceptionnelles en sus de ce que les autres en reçoivent dont aucun critère sur la modalité d'allocation n'est défini.

Pour les communes, il y a 5 types de subvention :

- Les subventions de fonctionnement ;
- Les subventions pour les Centres de Santé de Base ;
- Les subventions pour les secrétaires d'état civil ;
- Les subventions complémentaires ;
- Les subventions exceptionnelles.

Le montant de la subvention de fonctionnement alloué à chaque commune est fixé à 12 millions de MGA. La modalité d'allocation est fixée par la loi²³.

Les subventions destinées pour les centres de santé de base sont fixées (par la loi) à 100 000 MGA²⁴. Il convient de signaler que le nombre de CSB n'est pas le même dans toutes les communes.

Les subventions pour les secrétaires d'état civil sont établies à partir d'un seul critère (la population). Le montant de la subvention varie selon la population de la commune soit supérieure ou inférieure à 12 000 habitants.

La subvention complémentaire dépend de la population de la commune²⁵ mais en 2012 pour des raisons budgétaires elle n'a pas été transférée aux communes (les derniers transferts datent de 2011). Pour les subventions exceptionnelles, il n'y a pas de critère fixe pour déterminer l'allocation horizontale des transferts.

Les communes reçoivent également des transferts (pour investissements) provenant du Fonds de Développement Local (FDL) qui est un organisme rattaché au Vice Primature chargée de l'Aménagement de Territoire. Pour bénéficier de ces transferts, les secrétaires trésoriers et comptables de la commune en question doivent être certifiés à l'issue d'une formation suivie d'un test effectué par le FDL. Les communes bénéficiaires de la subvention d'un montant de 9 millions de MGA ont en contrepartie une obligation de déposer leur compte administratif au FDL. De toutes les façons, elles ont une contrainte de faire parvenir ces comptes au Ministère

²² Loi no 2011-015 du 15 décembre 2011, Loi de Finances 2012

²³ *Idem*

²⁴ *Idem*

²⁵ Une formule simple est utilisée : 5000 habitants représentent la base en population. Pour chaque mille habitant en plus, 400 MGA sont ajoutés au montant initial pour chaque habitant (soit 400 000 MGA) et ainsi suite.

de la Décentralisation. Toutefois, en réalité très peu de communes l'effectuent²⁶. Les communes dont leurs secrétaires comptables et financiers n'ont pas passé le test effectué par le FDL ne reçoivent aucune subvention.

Jusqu'en 2011 (dernière année), les régions et les communes sont destinataires d'une circulaire du Ministère de la Décentralisation leur indiquant les montants de transferts qui leur sont alloués durant l'année de référence. En ce qui concerne l'exercice, 2011 la circulaire a été envoyée après adoption du budget (décembre 2010) aux régions en janvier 2011²⁷. Les régions à leur tour ont expédié la circulaire aux communes respectives.

*i) **Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées***

L'affectation horizontale de la plupart des transferts aux 22 régions et aux 1549 communes provenant de l'administration centrale (représentant au moins 50 % des transferts) est déterminée par la loi et en toute transparence²⁸. Les règles de répartition de ces transferts sont relativement simples (même montant pour chaque région et commune et population de la commune). Dans le cas des régions et des communes l'affectation horizontale des transferts exceptionnels n'est pas déterminée par des mécanismes transparents et n'est basée sur aucune règle. Les transferts exceptionnels aux régions et communes sont supérieurs à 10% de la totalité des transferts aux collectivités territoriales mais bien inférieurs à 50%²⁹.

Note B. L'affectation horizontale de la plupart des transferts provenant de l'administration centrale (représentant au moins 50 % des transferts) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.

*ii) **Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation***

Pour l'exercice 2012, les régions et les communes n'ont pas été notifiées de façon officielle sur l'allocation horizontale des transferts les concernant (contrairement à ce qui s'est passé pour les exercices 2011 et 2013). Néanmoins cette information était disponible dans la Loi de Finances de 2012 (adoptée les 14 et 15 décembre 2011). En outre l'allocation horizontale de ces transferts a été la même en 2012 qu'en 2011 (elle n'a pas varié en 2013 non plus). La plupart des régions et communes avait déjà finalisé leur budget 2012 vers la mi-décembre 2011.

²⁶ Loi no 94-008 du 26 avril 1995 *fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées* ; Loi no 95-005 du 21 juin 1995 *relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées*.

²⁷ Communication écrite du Ministère de la Décentralisation, Direction Programmation et Suivi (décembre 2013)

²⁸ Les données quantitatives qui permettent de conclure dans ce sens sont présentées ci-dessus en introduction à l'indicateur

²⁹ *Idem*

Note C. Des informations fiables sont communiquées aux administrations décentralisées avant le début de leur exercice budgétaire, mais trop tardivement pour que des modifications importantes soient apportées à leur budget.

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

Seules les communes qui reçoivent des transferts du FDL procèdent à la remise de leur compte administratif à cette institution. Pratiquement aucune région n'envoie son compte administratif au Ministère de la Décentralisation comme le requiert la loi. Très peu de commune le font. Aucune consolidation de données budgétaires des collectivités territoriales n'est réalisée au niveau du Ministère de la Décentralisation ou du Ministère des Finances et du Budget.

Note D. Des informations budgétaires (ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour quelques collectivités territoriales. Ces données ne sont pas consolidées sous forme de rapports annuels.

Réformes

Un nouveau Code des Collectivités a été finalisé en 2012 et a été présenté à l'Assemblée.

Pour l'exercice 2013 les régions et communes ont été officiellement notifiées par arrêté du montant des transferts. Cette pratique avait été interrompue en 2012³⁰.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-8	B	C	Il y a une détérioration de la performance en général due à la mauvaise communication entre les collectivités territoriales et l'Administration Centrale	--
i)	A	B	Bien qu'il y ait détérioration de la note, la performance n'a pas variée. Cette composante était sur- évaluée en 2008.	--
ii)	A	C	En matière de communication officielle entre l'Administration Centrale et les collectivités territoriales, il y a une détérioration entre 2008 et 2013.	--
iii)	D	D	La situation n'a pas changée par rapport à 2008	Très peu d'échange d'information budgétaire entre régions communes et Administration Centrale

³⁰ Arrêté relatif aux dotations allouées par l'Etat par le biais du Ministère de la Décentralisation au profit des Collectivités territoriales décentralisées, 22 mars 2013.

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

j) Étendue de la surveillance exercée par le gouvernement sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

Le Gouvernement exerce des contrôles a priori et a posteriori sur les budgets et les comptes annuels des Établissements Publics Nationaux (EPN).

Le projet de budget élaboré par l'EPN est soumis préalablement pour le contrôle de forme du Contrôleur avant son adoption au Conseil d'administration. Une fois adopté par le Conseil d'administration, le budget est à nouveau soumis au visa du Contrôleur Financier, puis à l'approbation du Ministre de tutelle de l'EPN et du Ministre en charge du Budget. Au sein du Ministère en charge du Budget, c'est la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire de la Direction Générale du Budget qui effectue les vérifications préalables à l'approbation des budgets des EPN. L'approbation des budgets des EPN par le Ministre de tutelle et le Ministre en charge du Budget conditionne leur mise en exécution.

Les comptes annuels des EPN devraient être soumis, après leur adoption par le conseil d'administration, au contrôle a posteriori du Contrôleur Financier, du Ministère de tutelle et du Ministère en charge du Budget. Mais dans la pratique, les EPN ne respectent pas cette obligation.

La Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire de la Direction Générale du Budget ne procède pas à la consolidation et à l'analyse des données financières des EPN afin de dégager les risques éventuels qu'emporterait leur gestion pour l'administration centrale. Des rapports sur la situation financière des EPN ne sont pas produits.

La situation est identique en ce qui concerne les entreprises publiques. Le risque budgétaire qui peut être imputé à leur gestion ne fait pas l'objet d'une surveillance par l'administration centrale.

NoteD. Les EPN et les entreprises publiques ne soumettent pas systématiquement leurs comptes annuels au Ministre en charge du Budget. Ces entités ne font pas l'objet d'un suivi et une situation consolidée des risques découlant de leur gestion n'est pas réalisée.

ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

Les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune garantie financière de l'État. Elles ont théoriquement le pouvoir juridique de s'endetter, mais dans la pratique elles n'arrivent pas à contracter des emprunts.

En 2008, les évaluateurs ont attribué la note « A » à cette composante qu'ils ont motivé ainsi qu'il suit : « A Madagascar les collectivités ne peuvent pas s'endetter ni apporter leur garantie à des emprunts contractés par des tiers. Par ailleurs, leur surface financière est encore étroite ; de ce fait elles ne peuvent faire courir de risque à l'État par le biais d'un déficit d'exécution imprévu et d'accumulation d'arriérés en cours d'exécution. Le fait qu'elles ne transmettent pas leurs comptes à l'État et que celui-ci ne les consolide donc pas ne joue donc pas dans la notation de cette composante dès lors que ces critères sont subsidiaires au critère précédent.»

La présente mission d'évaluation estime qu'étant donné que l'État est parfois amené à leur accorder des subventions exceptionnelles aux collectivités territoriales en vue de les aider à assurer convenablement le financement de certaines opérations budgétaires, les décisions prises au niveau local peuvent avoir des conséquences financières pour l'État. Et de ce fait, la gestion financière des collectivités territoriales devrait être suivie au niveau central afin de déterminer et de prévenir les risques éventuels pour l'État. Mais dans la pratique, les données budgétaires et financières des collectivités territoriales ne sont pas collectées, centralisées et analysées.

NoteD. Les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune garantie financière de l'État, mais la mise en œuvre de certaines de leurs décisions budgétaires peut amener l'État à leur allouer des subventions à titre exceptionnel. Aucun suivi des risques budgétaires de leur gestion pour l'administration centrale n'est réalisé.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-9	D+	D	La dégradation de la note globale par rapport à 2008 ne traduit pas une baisse de la performance, mais résulte d'une divergence de l'analyse de la situation faite par les deux équipes d'évaluation en ce qui concerne la composante (ii).	--

i)	D	D	La situation n'a pas changé par rapport à 2008.	--
ii)	A	D	La situation n'a pas changé par rapport à 2008. La dégradation de la note résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les deux équipes d'évaluation.	--

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

L'accès du public aux principales informations budgétaires est présenté dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 3.8 - DISPONIBILITE ET PUBLICATIONS DE DOCUMENTS		
<i>Document/information</i>	<i>Moyen de publication</i>	<i>Critère satisfait?</i>
<p>i) Documents de budget annuel présenté au congrès.</p>	<p>La documentation budgétaire présentée à l'Assemblée est disponible sur le site du MFB www.mefb.gob.mg et sur le site de la Direction Générale du Budget (DGB) www.dgbudget.mg</p> <p>En 2012 le projet de budget 2013 a été présenté au Parlement le 7 novembre 2012 et en même temps disponible sur les sites mentionnés.</p> <p>Pour le dernier budget 2014 la documentation budgétaire a été présentée au Parlement le 28 octobre 2013. Elle était disponible sur les sites mentionnés le 30 octobre 2013 (avant l'adoption du projet de budget le 11 novembre 2013).</p> <p>Cette documentation budgétaire accessible au public qui n'inclut pas les annexes budgétaires est en malgache et en français. Elle n'est pas détaillée (les détails se trouvent en annexes) mais elle est complète.</p> <p>Le critère est rempli.</p> <p>(Source : Communication écrite de la Direction de la Programmation et de Cadrage Budgétaire -DPCB de la DGB du MFB)</p>	<p>OUI</p> <p>(En 2008:OUI)</p>

<p>ii) Rapports intra -annuel sur l'exécution du budget</p>	<p>Les rapports intra-annuels sur l'exécution budgétaire sont disponibles sur le site de la DGB www.dgbudget.mg</p> <p>En 2012 pour le premier trimestre, le rapport était disponible au 1 août 2012. Pour le 2^{ème} trimestre, le rapport était disponible au 1 septembre 2012. Pour le 3^{ème} et 4^{ème} trimestre respectivement, les rapports étaient disponibles le 1 décembre 2012 et le 1 mai 2013. Ces rapports étaient donc accessibles au public plus d'un mois après la période couverte.</p> <p>Le critère n'est pas rempli.</p> <p>(Source : Communication écrite de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire -DESB de la DGB du MFB)</p>	<p>NON (En 2008: OUI)</p>
<p>iii) États financiers de fin d'exercice</p>	<p>Le dernier projet de Loi de Règlement (États financiers) audité par la Cour des Comptes est celui de l'exercice 2006. L'audit a été complété le 16 octobre 2008 (No 06/08 Cour des Comptes, délibéré en Conseil des Ministres en date du 13 novembre 2008). Ces États financiers ne sont pas accessibles au public.</p> <p>Le projet de Loi de Règlement de l'exercice 2007 a été finalisé le 14 septembre 2012. Il n'est pas accessible au public. Le dernier projet de Loi de Règlement (États Financiers) finalisé a été celui de l'exercice 2008. Il a été finalisé au 25 novembre 2013.</p> <p>Le critère n'est pas rempli.</p> <p>(Source : Communication écrite de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire –DESB de la DGB du MFB et Cour des Comptes)</p>	<p>NON (En 2008: NON)</p>
<p>iv) Rapports de vérification externe</p>	<p>Le dernier projet de Loi de Règlement (États financiers) audité par la Cour des Comptes est celui de l'exercice 2006. L'audit a été complété le 16 octobre 2008 (No 06/08 Cour des Comptes, délibéré en Conseil des Ministres en date du 13 novembre 2008). Le rapport d'audit a été accessible au public après le 13 novembre (moins de six mois après l'audit). Les membres de la société civile, du secteur privé, de la Communauté des bailleurs et de la société en général peuvent accéder au rapport sur demande.</p> <p>Les rapports d'audits (autres que la Loi de Règlement) ne sont pas publics.</p> <p>Le critère n'est pas rempli.</p> <p>(Source : Communication écrite de la Cour des Comptes)</p>	<p>NON (En 2008: NON)</p>
<p>v) Attribution des marchés</p>	<p>L'information pour les 4 types de marché (travaux, prestations intellectuelles, fournitures et prestations de services) est disponible sur le site web de l'Autorité de</p>	<p>OUI (En 2008: NON)</p>

	<p>Régulation des Marchés Publics (ARMP) sans aucun délai (dans les heures qui viennent après la saisie sur le système informatisé de gestion des marchés publics- SIGMP) www.arpmp.mg</p> <p>En outre dans un délai de 30 jours à compter de la notification des marchés, la Personne Responsable des Marchés Publics envoie pour publication les avis d'attribution dans les mêmes conditions que les avis de publicité c'est-à-dire dans le journal spécialisé de l'Administration et dans au moins un quotidien de grande diffusion.</p> <p>Le critère est rempli</p> <p>(Source : L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP))</p>	
<p>vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base</p>	<p>Les ressources mises à la disposition des unités de service de base pour l'Education et la Santé sont disponibles dans le budget dans les budgets respectifs de ces 2 ministères (www.mefb.gov.mg):</p> <p>Pour l'Éducation l'information est disponible dans le budget du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), Direction Générale Éducation Fondamentale Alphabétisation (DGEFA) sous la référence 0081 0200-000 # 6552 Transferts pour charges de services publics-Autres organismes ;</p> <p>Pour la Santé l'information est disponible dans le budget du Ministère de la Santé Publique (MSANP), sous la référence 00 71-5-514-51417 Centre de Santé de Base et CHD1.</p> <p>Néanmoins l'évaluation n'a pu établir que les unités de base ont accès à l'information sur les ressources qui leur sont attribuées</p> <p>Le critère n'est pas rempli</p> <p>(Source : Loi no 2011-015 du 15 décembre 2011, Loi de Finances 2012 et Document Annexe au projet no 015/2011 du 1^{er} décembre 2011 portant Loi de Finances 2012)</p>	<p>NON (En 2008: NON)</p>

i) *Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis*
L'Administration met à disposition du public deux (2) des six (6) éléments cités.

Note C. L'Administration met à disposition du public 2 des six éléments requis

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-10	C	C	Globalement il n'y a pas eu d'amélioration par rapport à 2008	--
i)	C	C	Pas d'amélioration globale mais mise à disposition du site web de l'ARMP permettant de publier tous les types d'information sur les marchés publics	Les informations sur les attributions de marchés sont accessibles au public. Pour le dernier critère l'évaluation de 2008 n'est pas explicite sur ce point. Le critère est considéré comme pas rempli en 2013.

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

j) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

Il existe un calendrier budgétaire qui est inclut dans la circulaire budgétaire qui est émis en cours du processus de préparation du budget. Le processus pour l'année n commence dans la seconde moitié de l'année $n-1$ en juillet. Les grandes lignes du calendrier sont présentées ci-dessous. Le calendrier est respecté mais il laisse aux MDA un temps insuffisant (6-7 jours ouvrables) pour l'élaboration des estimations budgétaires. Pour la préparation du budget de 2014, la circulaire a été envoyée aux MDA le 3 octobre 2013 et ces derniers ont dû remettre leurs estimations budgétaires le 11 octobre³¹. Depuis 2009 il n'y a pas eu de conférences budgétaires.

TABLEAU 3.9 CALENDRIER BUDGÉTAIRE POUR LA PRÉPARATION DU BUDGET 2014

ACTIONS	PERIODE
1. Préalables aux programmations et confection du PLFI2014	Juillet 2013
2. Montage du cadrage macroéconomique	17-25 Sept 2013
3. Cadrage budgétaire / fixation des plafonds de dépenses des Institutions et Ministères	7 - 30 Sept 2013
4. Élaboration de la Circulaire de Préparation	17 - 30 Sept 2013
5. Envoi de la Circulaire de Préparation du Budget avec indication des enveloppes	3 Octobre 2013
6. Saisie du projet de Budget par les Institutions et Ministères	3 Octobre 2013
7.- Restitution des fichiers (support informatique et notes de présentation) contenant leur projet de répartition des allocations - Restitution des informations des départements financiers (Trésor/Douanes/Impôts/Budget)	3 - 11 Octobre 2013
8. Consolidation des informations des Ministères techniques et Départements financiers	11 - 16 Octobre 2013
9. Confection du Projet de Loi de Finances	16-19 Octobre 2013
10. Finalisation du Projet de Loi de Finances	19 - 21 Octobre 2013
11. Approbation du Projet de Loi de Finances en Conseil des Ministres	23 Octobre 2013
12. Impression du Projet de Loi de Finances	24 Octobre 2013
13. Dépôt du Projet de Loi de Finances au Parlement	30 Octobre 2013
14. Examen et adoption du Projet de Loi de Finances par le Parlement	Octobre - Novembre 2013
15. Promulgation de la Loi de Finances	Décembre 2013

³¹ MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET, SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, Direction Générale du Budget, Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire, *Circulaire pour la préparation de la Loi de Finances de 2014, Annexe 1, Calendrier de Préparation du Budget, 2 octobre 2013*

ACTIONS	PERIODE
16. Matérialisation de la Loi de Finances-Budget d'Exécution	Décembre 2013
17. Mise en place du Budget	Fin Décembre 2013

Source : MFB, DGB, DPCB, octobre 2013

Note D. Le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates

ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires

La Circulaire ministérielle est exhaustive et claire³². Elle inclut les grandes orientations générales de la Loi de Finances, les enveloppes budgétaires et plafonds par ministère, les modalités pratiques pour la préparation du projet de loi de finances et un calendrier budgétaire. Les enveloppes budgétaires et plafonds sont approuvés par le Conseil des Ministres avant distribution au MDA³³.

Note A. Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres avant la distribution de la circulaire aux MDA

iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

Les budgets des exercices 2012, 2013 et 2014 ont été respectivement approuvés :

Note A. Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice

³²MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET, Secrétariat Général, Direction Générale du Budget, Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire, *Circulaire pour la préparation de la Loi de Finances de 2014*, 2 octobre 2013

³³Pour le projet de budget de l'exercice 2014, des plafonds pour 41 entités de l'Administration Centrale ont été communiqués aux MDA

TABLEAU 3.10 DATE D'APPROBATION DU BUDGET PAR LES AUTORITÉS LÉGISLATIVES (2012-2014)

Exercice	Date Approbation Assemblée	Date Approbation Sénat
2012	14 décembre 2011	15 décembre 2011
2013	20 novembre 2012	04 décembre 2012
2014	11 novembre 2013	15 novembre 2013

Sources : RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR, MFB, Lois de Finances pour 2012, 2013, 2014 (2011, 2012, 2013)

Pour les 3 années considérées, les autorités législatives ont approuvé le budget avant le début de l'exercice.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-11	A	B	En 2013 le processus de préparation du budget est moins performant qu'en 2008, cette détérioration étant due essentiellement au temps limité réservé au MDA pour élaborer leurs estimations budgétaires	--
i)	B	D	Il y a une détérioration de la performance par rapport à 2008	En 2013 les MDA n'ont eu que 6-7 jours pour élaborer leurs estimations budgétaires alors qu'ils avaient quatre semaines lors de l'évaluation PEFA de 2008
ii)	A	A	Très bonne performance en 2013 comme en 2008	--
iii)	A	A	Très bonne performance en 2013 comme en 2008	--

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

La documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances d'une année donnée contient, outre les prévisions budgétaires de l'exercice considéré, des projections de recettes et de dépenses pour les deux exercices suivants. Ces projections sont glissantes d'une année à l'autre et sont présentées selon le format de la nomenclature budgétaire. Elles fournissent une ventilation des prévisions suivant les classifications administrative, économique, et programmatique. Les projections pluriannuelles établies servent de référence aux prévisions budgétaires de l'année suivante. Ainsi, les projections faites en 2013 pour l'année 2014 sont actualisées et servent à l'élaboration du budget de l'exercice 2014. Toutefois, les modifications apportées aux projections budgétaires initiales sont souvent importantes de telle sorte qu'il est difficile d'établir le lien entre ces projections initiales et les prévisions budgétaires définitives d'un exercice donné. Le lien entre ces estimations budgétaires pluriannuelles et les plafonds budgétaires fixés dans les circulaires budgétaires n'apparaissent donc pas clairement. Du fait de l'inexistence depuis 2009 d'un document national de stratégie et de stratégies sectorielles bien élaborées, des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) à proprement parler ne sont pas préparés.

Note C. Des prévisions budgétaires pluriannuelles glissantes ventilées suivant les classifications économique, administrative et programmatique sont faites pour des cycles de trois ans, mais le lien entre ces estimations et les prévisions budgétaires d'une année donnée n'apparaît pas clairement.

ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

La dernière analyse de la soutenabilité de la dette publique malgache a été réalisée en juin 2008 par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale dans le cadre l'initiative PPTTE et l'IADM. Depuis lors, aucune analyse de la viabilité de la dette n'a été effectuée. La Direction de la Dette Publique (DDP) n'a pas les capacités techniques suffisantes pour procéder à l'analyse de la soutenabilité de la dette. Toutefois, elle suit l'évolution de la situation de la dette de Madagascar au moyen de quelques ratios.

Note D. Aucune analyse de la soutenabilité de la dette malgache n'a été réalisée au cours des trois dernières années.

iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

Les secteurs de l'éducation, du transport, de la justice, de l'eau et de la santé disposent de documents de stratégie sectorielle. Ces documents de stratégie sectorielle contiennent des éléments de coûts qui ne sont pas toujours détaillés. En l'absence d'un document national de stratégie de développement actualisé, les différents documents de stratégie sectorielle ont été élaborés sur la base des OMD mais également sur la base des appuis existants et à venir des PTF. En

effet, au niveau national, le Madagascar Action Plan (MAP) qui était le document de stratégie nationale élaboré en 2007 pour la période 2007-2012, a été abandonné en 2009. Toutefois, le MAP sert encore de référence aux actions des différents ministères. En dehors des secteurs de l'eau, de l'éducation et de la santé, des stratégies sectorielles ne sont pas développées par les ministères. Cependant, certains secteurs ont élaboré des Notes de politique sectorielle. Ces notes sont des documents qui donnent les grandes orientations stratégiques des secteurs concernés. Les coûts de ces différentes stratégies, dans les cas où ils sont chiffrés, ne sont pas suffisamment détaillés et précis, et cohérents avec les prévisions budgétaires.

Note D. Peu de ministères élaborent des documents de stratégie sectorielle assortie de coûts suffisamment détaillés et précis.

iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme

Le budget de fonctionnement et le budget d'investissement sont préparés de façon coordonnée et sont unifiés. Les dépenses récurrentes des investissements ne sont pas systématiquement estimées et prises en compte dans les projections budgétaires pluriannuelles. Des dépenses d'entretien des infrastructures routières donnent lieu à des ouvertures de crédits budgétaires, de même que les dépenses salariales des enseignants pour ce qui est de la construction de salles de classes. Toutefois, l'incidence financière des charges récurrentes relatives aux investissements programmés n'est généralement pas estimée et prise en compte dans les projections budgétaires triennales. De plus, le lien entre les stratégies sectorielles existantes et les prévisions des investissements n'est pas clairement établi.

Note C. Le budget de fonctionnement et le budget d'investissement sont préparés de façon coordonnée et sont unifiés. Les charges récurrentes des investissements programmés ne sont pas systématiquement estimées et prises en compte dans les projections budgétaires pluriannuelles. Les investissements programmés ont peu de lien avec les stratégies sectorielles existantes.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-12	C+	D+	La baisse de la performance de cet indicateur est due à la détérioration de la note de la composante (ii) relative à l'analyse de la viabilité de la dette.	--
i)	C	C	La qualité des prévisions budgétaires pluriannuelle ne s'est pas améliorée. Les insuffisances relevées en 2008 demeurent.	--
ii)	A	D	Depuis 2008, l'analyse de la soutenabilité	La DDP n'a pas les capacités

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
			de la dette n'a plus été réalisée, ce qui explique la dégradation de la note.	techniques pour réaliser l'analyse de la viabilité de la dette.
iii)	D	D	La situation n'a pas changé.	--
iv)	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2008.	--

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales³⁴

Le Code Général des Impôts est mis à jour annuellement (dernier mis à jour en 2012). C'est la référence de base pour le paiement des impôts. Le Manuel de Procédures des Centres Fiscaux finalisé en 2008 sert de complément au Code. Pour les douanes, le Code Douanes est la référence de base pour toute obligation douanière (dernier mis à jour lors de la Loi de Finances de 2013). Dans l'ensemble la base de tous les impôts et droits de douanes est bien connue et la législation en vigueur est claire et exhaustive. En outre elle donne des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées³⁵. En effet, autant les administrations fiscales et douanières ne peuvent uniquement accorder des exonérations que suite à une note de conseil du Gouvernement ou des Ministres pour des raisons à titre exceptionnel telles que des cataclysmes naturels.

Note B. La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.

ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes

La Direction Générale des Impôts (DGI) met régulièrement à disposition des contribuables des brochures explicatives en malgache (nombre de contribuables ne parlent que malgache) et en français. Les brochures de la Direction Générale des Douanes (DGD) sont en français car tous les transitaires³⁶ avec qui la DGD fait affaire sont francophones. Chacune des 2 administrations (DGI et DGD) possède une ligne verte³⁷ où les usagers de n'importe quel point du territoire peuvent obtenir des informations relatives aux obligations fiscales et procédures administratives y afférentes en malgache et en français. Pour la DGI il y a un centre d'accueil au service des usagers dans chacun des 114 centres fiscaux du territoire. Actuellement, des procédures de fourniture en accès internet pour les bureaux fiscaux qui ne sont pas encore connectés aux systèmes intranet du ministère sont en cours. A la DGD il y a un centre d'information et de documentation au bureau central d'Antananarivo. La DGI fait des émissions à la

³⁴ L'évaluation de cette composante s'est basée sur la revue systématique du Code des Impôts et du Code des Douanes réalisée par une équipe conjointe de la DGI et de la DGD. Les résultats de cette revue ont été en outre présentés, commentés et discutés dans deux séances de travail en présence des deux experts internationaux pendant lesquelles la note a été arrêtée.

³⁵ Il convient de signaler que le Conseil des Ministres ou le Conseil du Gouvernement peuvent octroyer des exonérations douanières en dehors de ce qui est prévu par le Code des Douanes. Ceci est dans un contexte précis de catastrophe naturelle et est plutôt rare.

³⁶ Le transitaire est une personne morale agréée par la DGD pour effectuer toutes les opérations commerciales de dédouanement à la place des opérateurs économiques.

³⁷ Dans le cas de la DGD, la ligne verte sert également à recevoir les doléances des opérateurs.

Télé en période de perception pour expliquer les obligations fiscales aux contribuables. La DGI et la DGD organisent des séminaires techniques pour les contribuables et transitaires. La DGI et la DGD ont des sites modernes : www.impots.mg & www.douanes.mg respectivement. Le site de la DGI est en 3 langues, malgache, français et anglais et met à disposition des usagers, les textes de base, toutes les brochures explicatives et la possibilité de faire sa déclaration par voie électronique.

Jusqu'à ce jour, depuis sa création, le site de la DGI a connu plus de 1 304 744 visiteurs en plus des doléances et remarques postées sur le Forum interactif modéré par les agents de la DGI.

Le site de la DGD est seulement en français et offre tous les textes de base et toutes les brochures.

Note B↑. Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale

Au niveau de la DGI, le recours gracieux est la première étape de recours prévu par le Code des Impôts. Le contribuable doit dans ce cas écrire une lettre au Directeur Général de la DGI. Si le contribuable n'obtient pas satisfaction il peut faire recours aux tribunaux et en fin de compte c'est le tribunal ou le Conseil d'État (pour l'impôt sur le revenu, la TVA, les droits d'enregistrement) qui tranche.

Il existe une Commission Fiscale de Recours Administratif (CFRA), organe de recours administratif à vocation consultative qui peut donner un avis sur la réclamation déposée. La CFRA donne son avis mais c'est le tribunal qui a le dernier mot. En 2012 sur 25 réclamations, la CFRA a émis 12 avis. En 2013, sur 37 réclamations la CFRA a émis 9 avis³⁸, les autres réclamations sont restées encore au niveau de la CFRA.

Concernant l'administration douanière, dans le cas d'une contestation, au moment de la vérification des marchandises, les énonciations de la déclaration relative à l'espèce, à l'origine ou à la valeur et où le déclarant n'accepte pas l'appréciation du service, la contestation est portée devant la « *Commission de Conciliation et d'Expertise douanière* » (CCED) siégeant à Antananarivo. Un *Comité de filtrage*, présidé par le Directeur Général des Douanes, a pour mission de statuer sur le bien-fondé du désaccord. Ce Comité pourrait renvoyer le dossier pour traitement au bureau de la recette au cas où il donne raison au redevable. Sinon, le dossier est acheminé vers la CCED qui arbitre en dernier ressort. Cette instance est présidée par un magistrat. Elle est composée de

³⁸Source : DGI

représentants de l'administration et du secteur privé. Le magistrat ainsi que les membres de la Commission sont nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances.

C'est le *Service des Opérations commerciales* qui prépare les dossiers à examiner et qui émet un avis. Le déclarant dispose de quinze jours pour compléter le dossier en cas de besoin. L'avis du SOC reste une proposition technique et il appartient à la CCED de prendre la décision qui convient. Au cas où l'arbitrage ne satisfait pas le contribuable, il peut engager une procédure juridictionnelle. L'exécution de chacune de ces étapes est astreinte à un délai légal. Dans le cas où ce délai est dépassé, le dossier devrait être transmis au *Service de la Lutte contre la Fraude (SLF)* pour contrôle a posteriori.

Le tableau 3 présente les statistiques des dossiers transmis pour constatation d'éventuelles infractions douanières à la CCED.

Tableau 3.11 : Statistiques des dossiers CCED de 2010 à 2012

Nature des dossiers	2010	2011	2012
Transmis au SOC	73	34	172
En attente de complément de dossier	34	4	0
Transmis au SLF	39	30	172
Transmis à la CCED	0	0	0

Source : Service des Opérations Commerciales (SOC)

Note C. Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-13	B	B↑	Il y a une légère amélioration de la performance qui ne se traduit pas dans la note (due à un meilleur accès des contribuables aux informations fiscales)	--
i)	B	B	Pas de changement de la performance	--
ii)	B	B↑	Il y a amélioration de la performance qui ne se traduit pas encore par une amélioration de la note	Les lignes vertes n'existaient pas en 2008 et les 2 sites web des administrations fiscales est meilleure en 2013, offrant plus d'information
iii)	C	C	Pas de changement de la performance	--

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

j) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Au niveau de la DGI les contribuables sont immatriculés depuis 2011 dans un système informatique (logiciel) intitulé *NIFONLINE*. Un numéro d'identification fiscale (NIF) est attribué à chaque contribuable. C'est un numéro individuel et permanent. Le NIF est indispensable pour l'ouverture d'un compte professionnel dans une banque commerciale créant de ce fait un lien avec le système de réglementation du secteur financier car la DGI dispose en fait de toute l'information financière sur le contribuable³⁹.

Le NIF est également indispensable pour toutes les opérations douanières (exportation, importation et dédouanement de marchandises), pour les attributions de marché public et pour la facturation de la part des entreprises⁴⁰.

Dans l'implémentation du NIFONLINE, le PGDI a effectué plusieurs actions, notamment :

- Des formations pour les 121 futurs responsables NIFONLINE pour tous les bureaux fiscaux de Madagascar.
- Dans le volet Communication, un cabinet privé a été embauché, le cabinet ARISON, pour la sensibilisation NIFONLINE, des spots publicitaires et des insertions publicitaires dans les médias locales.
- Des achats de matériels de connexion pour les centres fiscaux (actuellement, en cours de procédure d'achat) pour les bureaux fiscaux qui ne sont pas encore connectés aux systèmes intranet du ministère.

A la DGD le système utilisé depuis 2005 est le SYDONIA ++. Il a été amélioré en 2008. La liste des opérateurs économiques avec leur NIF, transmise par la DGI est incluse dans SYDONIA++. Actuellement cette liste est mise à jour toutes les 2 semaines. A la DGD il y a aussi une liste des transitaires agréés, incluse également dans SYDONIA++.

Il y a un lien entre NIFONLINE et SYDONIA ++, d'une part et entre le NIFONLINE et le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP), d'autre part. Le SIGFP enregistre automatiquement les mises à jour de NIFONLINE. Les deux systèmes SIGFP et NIFONLINE communiquent automatiquement entre eux. Ce lien direct qui a été nouvellement créé, n'existe que depuis 2011. Il faut mentionner également les améliorations en cours dans le cadre du PGDI.

Le SIGFP et le SIGMP sont directement liés. Dans la pratique, les opérateurs économiques qui ne sont pas enregistrés au niveau de SIGFP ne peuvent pas participer aux transactions correspondantes car ils sont en situation irrégulière vis-à-vis de l'administration fiscale. La tentative de mise en place d'un identifiant unique n'a pas marché.

³⁹ Code des Impôts (2012), Section1 art. 20.06.01

⁴⁰Ces factures sont un moyen de rapprochement en matière de contrôle fiscal notamment pour le contrôle de la TVA et les déductions de charges.

Il est à noter qu'en 2008, le PGDI en collaboration avec la DGI et la DGD a établi un plan de mise en place d'un identifiant unique à toutes les entités.

Le marché a été attribué à GasyNet mais avec la venue de la crise 2009, le projet a été suspendu.

Note B. Les contribuables sont immatriculés dans une base de données exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementations du secteur financier.

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non- respect des obligations D'immatriculation et de déclaration fiscale

A la DGI l'obligation d'immatriculation est prévue par la loi⁴¹. Depuis 2011, elle peut se faire directement au niveau de l'un des 114 centres fiscaux ou par voie électronique.

En cas de non –respect de l'obligation d'immatriculation, si un recoupement est effectué par les services fiscaux qui s'aperçoivent que le contribuable a exercé une activité commerciale à l'insu des services de l'administration, ce contribuable est taxé d'office sur les 3 derniers exercices qui constituent les droits de reprises par l'Administration⁴².

Dans la pratique on applique les textes en vigueur de façon systématique.

Dans le cas où il se présente de sa propre initiative au niveau des bureaux de recette, l'Administration prend en compte sa bonne foi et il est exempt de sanctions.

En cas de non- respect des obligations de déclaration fiscale, le contribuable doit payer une amende de 100 000 MGA et une pénalité de retard (de 1% du montant à payer par mois de retard)⁴³ prévue par les textes en vigueur :En 2011 et 2012 la DGI a collecté respectivement 21,2 milliards de MGA et 17,4 milliards de MGA respectivement⁴⁴. Le montant de 100 000 MGA est certes dissuasif pour des petits contribuables qui souvent payent un impôt inférieur à cette somme. Il l'est moins pour les gros contribuables même si l'intérêt de 1% peut correspondre à des sommes significatives. Dans ce dernier cas, l'application de l'impôt n'est pas toujours efficace.

Note B. Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.

⁴¹Code des Impôts (2012), art. 20.05.03

⁴² Code, *Idem*, art. 20.03.06, 20.03.07 et art. 20.04.17

⁴³Code, *Idem*, art. 20.01.52 et art. 20.01.53

⁴⁴ Au 21 décembre 2013, un montant pour amendes de 20,5 milliards de MGA avait été collecté pour 2013 (Source : DGI)

iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal*

Le Service de la Programmation des Vérifications Fiscales (SPVF) de la DGI est responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre ainsi que du suivi du programme de contrôle fiscal, la centralisation de ces vérifications ainsi que les statistiques y afférentes. De même, le Service des Luites contre les Fraudes de la DGI est responsable notamment de la centralisation des informations sur les procédés de fraude, du contrôle et de la conduite des actions spécifiques sur les règles de facturation, de l'étude et de la recherche en vue de la détection précoce des mécanismes de fraude et les secteurs d'activité recelant des potentialités de fraude. Les 2 services mentionnés font partie de la *Direction du Contrôle Fiscal et du Contentieux*.

Tableau 3.12 : Statistiques sur le Contrôle Fiscal

RECAPITULATION	Année 2011	Année 2012	Année 2013
Nombre des dossiers engagés de la période	124	240	312
Nombre total des dossiers en cours	77	186	192
Nombre total des dossiers finalisés	76	82	202
<i>Notification primaire</i>			
Nombre	73	268	183
Montant des redressements (MGA)			
<i>Droits principaux</i>	7 373 099 096,59	82 700 591 846,32	18 067 784 944,12
<i>Amendes fiscales</i>	209 555 352 123,73	82 660 242 263,35	18 389 019 238,47
Total	216 928 451 220,32	165 360 834 109,67	36 456 804 182,59
<i>Notification définitive</i>			
Nombre	76	82	202
Montant des redressements (MGA)			
<i>Droits principaux</i>	9 313 120 365,49	76 501 418 600,87	25 645 097 743,55
<i>Amendes fiscales</i>	198 561 436 368,29	97 093 051 098,29	46 477 997 767,94
Total	207 874 556 733,78	173 594 469 699,16	72 123 095 511,49

Sources : DGI

Le SPVF établit un plan de contrôle annuel sur la base de propositions des services opérationnels (114 centres fiscaux). Ce sont les centres fiscaux qui sélectionnent les contribuables à risque pour les grands impôts (revenu des entreprises, TVA). Le Service des Luites contre les Fraudes établit également un plan annuel pour les fraudes basé sur des renseignements fournis par le *Service de Recherche et d'Investigation* de la DGI et par le *Service de Renseignement Financier contre le Blanchiment d'Argent* (SAMIFIN)⁴⁵.

⁴⁵ L'abréviation SAMIFIN est en malgache. SAMIFIN est un service public de renseignement contre le blanchiment d'argent doté d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle de gestion.

Le tableau ci-dessus présente les dernières données sur le contrôle fiscal (au niveau national) centralisées pour 2010-2012.

La DGD dispose de plusieurs services qui concourent à mettre en œuvre un contrôle a priori ou a posteriori : La *Direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude* agit au travers de ses trois services :

- Le *Service du renseignement, de la documentation et de l'assistance mutuelle internationale*, qui suit et analyse les risques courants de fraude. En principe, ce service reçoit les Bordereaux de suivi de cargaison (BSC) de la société GasyNet par le canal du système TradeNet et peut les analyser selon des critères de sélectivité qui peuvent être modifiés avec le temps. Il peut transmettre un message au *Service de la lutte contre la fraude*. GasyNet⁴⁶ fait également des analyses de risque qu'il transmet aux services des douanes (DAR). La *Division de l'Analyse des Risques (DAR)*, à l'intérieur de ce même service, joue un rôle de contrôle a priori. Elle se charge principalement de la détection avant dédouanement des anomalies, de la détermination de valeur en douanes, de la conception des éléments d'analyse des risques permettant l'appréciation de la valeur en douane et des critères nationaux de sélectivité.

GasyNet est chargé de la validation du BSC ; en cas de recevabilité, les éléments figurant dans le BSC et les pièces y attachées (facture, Bill of lading, certificat, etc ...) sont consultables sur TradeNet.

- Le *Service des affaires juridiques et contentieuses* qui poursuit les infractions et en détermine les amendes ;

Au cours de ces trois dernières années, le *Service de Lutte contre la Fraude* a effectué des contrôles dont les résultats se résument dans le tableau suivant

Tableau3.13 : Résultats des contrôles du Service de lutte contre la fraude

Année	2010	2011	2012
Nombre de dossiers traités	105	112	54
Droits et taxes constatés en MGA	2 994 759 381	8 248 452 533	9 152 671 920

Source : DGD-Direction des Affaires Juridiques et de Lutte contre la fraude

Note B. Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs pour la vérification pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle.

⁴⁶Gasynet est une société de droit malgache qui agit en partenariat avec les douanes pour le suivi et la mise en œuvre du processus de dédouanement

Réformes

A la DGI dans un souci de transparence, il est envisagé à partir de 2014 la mise en ligne de l'application qui permet aux contribuables de connaître les valeurs administratives immobilières (propriétés bâties et non bâties) et des valeurs administratives des véhicules nécessaires pour les transactions entre les usagers. De même, l'impôt sur le revenu intermittent doit être introduit.

A la DGD, le paiement électronique doit être finalisé et le module MIDAC (plateforme électronique qui interconnecte tous les intervenants dans le processus de dédouanement) est en phase d'extension doit être amélioré.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-14	B	B	Pas de changement de note et pas de changement de la performance entre 2008 et 2013 pour l'indicateur. Néanmoins on notera l'amélioration des systèmes d'enregistrement à la DGI et à la DGD.	--
i)	C	B	Il y a amélioration de la performance par rapport à 2008.	Depuis 2011 le système <i>NIFONLINE</i> a été introduit à la DGI et <i>SYDONIA ++</i> a été amélioré à la DGD.
ii)	B	B	Pas de changement de la performance entre 2008 et 2013	--
iii)	B	B	Pas de changement de la performance entre 2008 et 2013	--

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)

En matière d'impôt, les stocks d'arriérés sont suivis et enregistrés au niveau des services opérationnels de la Direction générale des Impôts. Cependant, les informations sont incomplètes du fait que :

- Certains recouvrements effectués sont transcrits dans les caisses de l'Etat mais ne sont pas enregistrés dans les données citées ci-dessous. Des erreurs matérielles sont régulièrement constatées lors de la transcription des données statistiques ;
- Les données disponibles ne sont pas exhaustives du fait que les restes à recouvrer sont seulement constatés quand le paiement est effectué. En effet, d'une part, le système est déclaratif et les contribuables sont responsables eux-mêmes de la liquidation de leurs dus. D'autre part, malgré l'existence de la Loi Organique de la Loi des Finances stipulant l'utilisation de la méthode des droits constatés, le système fiscal à Madagascar repose sur un recouvrement qui se fait non sur la base de droits constatés (c'est-à-dire en prenant compte des droits générés lors de la déclaration du redevable et ceux redressés sur les notifications faisant suite aux contrôles fiscaux réalisés) mais uniquement suivant les encaissements effectués sur les droits payés par le contribuable.

Il est à noter que les arriérés comportent à la fois ceux qui sont en stade de recouvrement et ceux ayant fait l'objet de voie de mise en recouvrement (titre de perception, avis à tiers détenteur etc...).

TABLEAU 3.14: RECOUVREMENT DES ARRIERES CONNUS PAR LA DGI (En millions de MGA)

	2011	2012
(1) Stock d'arriérés en début d'exercice	646 034,37	911 992,58
(2) Recouvrement durant l'exercice	14 430,61	182 081,65
Taux de Recouvrement (=2/1)	2,24%	19,98%

Source : DGI

NOTE NN. La composante n'est pas notée car les données sur les arriérés d'impôts sont incomplètes.

ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt

Au niveau de la Direction Générale des Douanes le paiement des droits et taxes s'effectue auprès des banques commerciales. Chaque banque commerciale vire les recettes perçues au compte du trésor à la Banque Centrale de Madagascar (BCM). Ces virements ont une fréquence journalière.

Au niveau de la DGI dans la capitale Antananarivo et dans les bureaux de chef-lieux de province, les transferts d'impôts perçus à la BCM, dans un compte du Trésor pour les virements⁴⁷, se font quotidiennement. Pour les recettes perçues des moyennes entreprises, les transferts sont réalisés tous les 2 jours. Pour les 95 bureaux d'impôts en périphériques, les transferts se font tous les 10 jours ou mensuellement⁴⁸.

Note C. Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins tous les mois.

iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes

Au niveau de la Direction Générale des Impôts (DGI), il n'y a pas de rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor. Seul au niveau du trésor que des rapprochements annuels basés sur la comptabilité réalisée par la DGI (la comptabilité inclut les pièces justificatives des recettes) sont opérés. Le Trésor procède au rapprochement entre les pièces justificatives des recettes et les bordereaux de transferts du Receveur.

Pour la DGD les liquidations, les recouvrements et les encaissements sont automatiquement rapprochés et vérifiés.

Note D. Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement

Réformes

La gestion des restes à recouvrer doit être améliorée (apurement des stocks, suivi des restes à recouvrer) ainsi que leur prise en charge suivant le droit constaté.

⁴⁷ Il faut noter que le paiement d'impôt par virement représente environ 95% des recettes fiscales intérieures totales

⁴⁸ Cette information a été établie sur la base d'un recensement sur échantillon (24 bureaux de recettes) réalisé par la DGI en décembre 2013. Les détails écrits de ce recensement ont été fournis par la DGI.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-15	D+	D+	La situation n'a pas changé entre 2008 et 2013. Les notes attribuées en 2008 ne reflétaient pas la réalité de la performance correspondante	--
i)	D	NN	La comparaison avec 2008 n'est pas possible mais la situation n'a pas changé entre 2008 et 2013	En 2008 les données sur les arriérés d'impôts n'étaient pas complètes comme en 2013.
ii)	B	C	Il y a détérioration de la note mais la performance n'a pas changé depuis 2008 concernant les transferts.	L'évaluation de 2008 a établi la note essentiellement sur les transferts concernant les grandes entreprises uniquement.
iii)	B	D	Concernant les rapprochements il y a détérioration de la note mais la performance n'a pas changé depuis 2008.	En 2008 comme en 2013 le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas.

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

Au début de chaque année, un plan prévisionnel de trésorerie est élaboré sur une base trimestrielle pour l'année en cours. Sur cette base, le Trésor établit des situations de trésorerie journalières, décadaires et mensuelles en tenant compte de l'exécution des recettes et des dépenses. Il fait par ailleurs des prévisions de trésorerie chaque jour pour la journée suivante et à la fin de chaque mois pour le mois suivant. La Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire procède à un suivi hebdomadaire de la trésorerie. Présidée par le Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget, cette cellule comprend : la DGT, la DGCF, la DGB, la DGD et la DGI. Elle se réunit une fois par semaine.

Note A. Un plan prévisionnel de trésorerie est élaboré au début de chaque exercice budgétaire. Sur cette base des prévisions de flux de trésorerie sont faites quotidiennement et mensuellement en tenant compte des entrées et sorties effectives de fonds. Le suivi de la trésorerie se fait au quotidien et hebdomadairement.

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services

Par une circulaire, le Ministre des Finances et du Budget communique dès le début de l'exercice budgétaire aux MDA des plafonds d'engagement trimestriels des dépenses de fonctionnement et d'investissement de leurs départements respectifs. Pour l'exercice 2012, les plafonds d'engagement des dépenses ont été communiqués le 02 janvier. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU3.15 : PLAFONDS D'ENGAGEMENT TRIMESTRIEL

Période	1 ^{er} Trimestre	2 ^{ème} Trimestre	3 ^{ème} Trimestre	4 ^{ème} Trimestre
Par trimestre	11,3%	30,3%	26,4%	32%
Cumulé	11,3%	41,6%	68,0%	100%

Source : Circulaire du Ministère des Finances et du Budget en date du 02 janvier 2012.

La circulaire énumère limitativement les lignes budgétaires qui ne sont pas touchées par les plafonds d'engagement.

Il importe de faire remarquer que les plafonds trimestriels fixés pour 2012 ne sont pas conformes avec les prévisions trimestrielles de trésorerie faites pour l'exercice 2012, et que souvent, vers la fin de l'année, les plafonds communiqués au début de l'exercice budgétaire sont modifiés substantiellement. Ainsi, pour l'exercice 2013, par arrêté n° 29109/2013-MFB du 27 septembre 2013, de nouveaux plafonds annuels d'engagement de dépenses ont été fixés aux MDA. Ces plafonds annuels se situent entre 31 et 84% des dotations initiales. Étant donné que les informations communiquées au début de l'année aux Ministères et Institutions en vue de l'engagement des dépenses subissent en cours d'année des modifications importantes, elles ne sont donc pas fiables.

Note D. Les informations communiquées aux ministères et institutions au début de l'exercice budgétaire en vue de l'engagement de leurs dépenses ne sont pas fiables.

iii) *Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires*

Les dotations budgétaires peuvent être modifiées en cours d'année par des lois de finances rectificatives, des virements ou des transferts de crédits, ou ajustées par le Ministre des Finances et du Budget dans le cadre de la mise en œuvre de la régulation budgétaire.

Sur la période couverte par l'évaluation (2010-2012), seule l'ordonnance portant loi de finances pour l'exercice 2010 a fait l'objet de rectification par voie législative.

Les modalités de mise en œuvre des virements et des transferts de crédits sont précisées par l'article 19 de la loi organique sur les finances publiques. Les virements de crédits sont effectués à l'initiative des ministères et institutions par décret en Conseil de Gouvernement. Ils peuvent modifier la répartition des crédits entre les programmes d'un même ministère et leur montant cumulé au titre d'une année ne peut excéder 10% des crédits ouverts. Au titre de l'exercice 2012, il n'y a pas eu de transferts de crédits, mais plus de dix-huit (18) décrets de virement de crédits ont été pris.

En ce qui concerne les ajustements des dotations opérés par le MFB dans le cadre de la régulation budgétaire, leur pratique est fondée sur l'article 21 de la loi organique de 2004 sur les lois de finances qui dispose que « *les Ministres chargés des Finances et du Budget sont habilités, par arrêté ministériel, à geler ou à annuler les crédits qui deviennent sans objet ou pour toute autre raison après accord du Ministre intéressé.....* ». Dans la pratique, les ajustements des dotations budgétaires sont d'abord discutés en Conseil de Gouvernement avant d'être notifiés aux ministères et institutions par une circulaire du MFB. En général, ils interviennent une fois par an, mais portent sur des proportions élevées et modifient substantiellement la composition du budget général de l'État. Pour l'exercice budgétaire 2013, les taux de régulation fixés pour les dépenses de fonctionnement (hors indemnités) et les dépenses d'investissement sur financement intérieur varient entre 31,91% et 84,76%. L'incidence financière de ces ajustements est évaluée à 258 milliards de MGA.

Note B. Des ajustements significatifs des dotations budgétaires sont effectués en général une fois l'an par le Ministre des Finances et du Budget et après avis des Ministères et Institutions.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-16	B+	D+	Il n'y a pas eu baisse de la performance entre 2008 et 2013. La détérioration de la note résulte d'une divergence dans l'analyse de la qualité des informations communiquées aux ministères et institutions faite par les deux missions.	--
i)	A	A	La situation n'a pas changé.	--
ii)	B	D	La situation n'a pas changé par rapport à 2008. La dégradation de la note résulte d'une divergence dans l'appréciation de la qualité des informations communiquées aux MDA au début de l'exercice budgétaire. Contrairement aux évaluateurs de 2008, ceux de 2013 estiment que, du fait que plafonds communiqués en début d'année aux MDA soient souvent substantiellement modifiés vers la fin de l'exercice, ces informations ne sont pas fiables.	--
iii)	B	B	La situation n'a pas changé.	--

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette

La gestion de la dette publique extérieure et intérieure est assurée par la Direction de la dette Publique (DDP) au sein de la Direction Générale du Trésor (DGT). La BCM joue le rôle d'agent financier de l'État pour toutes les opérations de transactions de la dette publique. La DDP a acquis conjointement avec la BCM le système SYGADE pour assurer la gestion de la dette publique pour la DDP, et privée pour la BCM. Toutefois, jusqu'à son opérationnalisation effective, la dette publique extérieure continue d'être gérée au moyen du logiciel « Access » déployé au seul niveau de la BCM. La tenue de la base de données de la dette est de même par cette dernière. Ceci s'explique par le rôle historique qu'a joué la BCM dans la gestion de la dette publique extérieure.

Les données de la dette publique extérieure sont enregistrées et mises à jour dans ce système informatique sur la base des informations communiquées par la DDP à la BCM. La base de données de la dette publique extérieure fait l'objet de rapprochements avec les bailleurs de fonds au moins une fois par an, et souvent de façon *ad hoc* avec les délégations des créanciers en visite. Les données relatives à la dette extérieure sont donc exhaustives et fiables.

La DDP établit cinq types d'état de la dette publique extérieure :

- L'état mensuel destiné à la gestion de la trésorerie par le Trésor, mentionne les échéances des prochains mois à venir par bailleur assortie d'une priorisation des échéances ;

- L'état prévisionnel mensuel sur douze mois détaillé par bailleur et par catégorie de dette qui sert à la préparation de la loi de finances ;
- L'état trimestriel prévisionnel pour les quatre trimestres détaillé par bailleur et par catégorie de dette ;
- L'état semestriel de l'encours par bailleur ;
- L'état prévisionnel du capital à rembourser par prêt pour l'année en cours.

La dette intérieure gérée par la DDP est composée des Bons du Trésor par Adjudication (BTA) et des Titres de Créances Négociables (TCN). Les TCN résultent de la consolidation des avances et des divers prêts accordés au Trésor par la BCM avant 2003 et transformés en titres publics. Toutes les données de la dette publique intérieure sont enregistrées et mises à jour régulièrement sur une feuille « Excel ». L'exportation de ces données vers la base de données de SYGADE est en cours. Les deux composantes de la dette intérieure sont bien suivies. En conséquence, les données relatives à la dette intérieure engendrée par les BTA et TCN sont donc complètes et fiables.

La DDP produit, suivant des formulaires conçus à cet effet, des états trimestriels sur les nouveaux prêts et des rapports annuels sur les transactions relatives à la dette publique qui sont soumis à la Banque Mondiale.

La DDP/DGT et la BCM ont élaboré un premier bulletin statistique de la dette en novembre 2012 avec l'assistance de la CNUCED. Ce bulletin contient notamment des données sur la dette extérieure et intérieure par catégorie et par type de créancier, monnaie, échéance, instrument, taux d'intérêt, ainsi que les ratios d'endettement. Mais ce bulletin n'a pas encore été publié.

En dehors de ces rapports à l'attention de la Banque Mondiale et de cet essai de publication de bulletin statistique, la DDP ne produit et ne publie pas de rapports trimestriels complets portant sur le service, le stock et les opérations de la dette publique intérieure et extérieure.

Note C. Les données relatives à la dette extérieure sont complètes et fiables. La base de données de la dette publique extérieure fait l'objet de rapprochements avec les bailleurs de fonds au moins une fois par an. Les rapports sont produits de façon circonstancielle et ont un contenu limité.

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie

Les comptes gérés par le Trésor qui font l'objet de consolidation et dont les soldes sont utilisés pour la gestion de la trésorerie de l'État sont les suivants :

- Le compte courant en MGA ouvert à la BCM et subdivisé en plusieurs sous-comptes au nom des postes comptables. Les opérations de ces sous-comptes sont nivelées au compte de l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) ouvert à la BGM siège ;
- tous les jours pour les sept (7) postes comptables situés à Antananarivo, en 24 heures pour les dix-neuf (19) comptes ouverts dans les agences de la BCM, et en une semaine pour les quatre (4) comptes dans les banques

mandataires. Le solde du compte courant en MGA est suivi quotidiennement par l'ACCT.

- Les comptes courants en devise géré par l'ACCT. Ces comptes servent à encaisser les recettes en devise et sont utilisés soit pour payer les dépenses en devise, soit pour renflouer le compte courant en MGA.
- Le compte carte de résident en devise géré par l'ACCT.
- Le compte IPPTE/FMI qui est régi par une convention et géré par l'ACCT.

Ne sont pas pris en compte dans la consolidation les comptes suivants :

- Les fonds des Communes rurales de 2e catégorie déposées au compte de banque primaire ou à la caisse de ces communes?
- Les comptes bancaires de certains Établissements Publics à caractère Administratif (EPA) »

En effet, les EPA sont tenus de déposer leurs fonds au Trésor, mais certains sont autorisés à ouvrir des comptes auprès des banques primaires (sur autorisation du ministre des finances ou disposition prévue dans le statut)

- Les comptes des projets financés par les bailleurs de fonds ouverts auprès des banques primaires ;
- Les comptes ouverts pour recevoir les fonds de contrevalueur de l'aide internationale et le produit de la vente des dons en nature ;
- Les comptes ouverts par les bailleurs de fonds à la BCM pour leurs projets ;
- Le compte spécial ouvert à la BCM : reconstruction du palais ;
- Le compte prélèvement au profit de l'UNITAID à la BCM.

Note B. Les soldes de la majeure partie des comptes gérés par le Trésor sont calculés quotidiennement et consolidés au moins toutes les semaines à l'exception de certains comptes extrabudgétaires (Comptes des EPA, fonds des projets financés par les bailleurs de fonds notamment).

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Aux termes des dispositions de l'article 36 de la *Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances*, seul le Ministre en charge des finances et du budget peut contracter des emprunts au nom de l'État malgache. Dans la pratique, cette règle légale est respectée.

L'autorisation de contracter des emprunts est donnée chaque année par le Parlement par la loi de finances de l'année qui en fixe le montant maximum. Pour l'exercice 2013, le montant maximum des emprunts autorisés est de 800 milliards de MGA y (art. 17 de la loi de finances de 2013). Un projet de loi sur la politique d'endettement est en cours d'élaboration. En attendant l'adoption de ce texte, le seul critère pris en compte pour la contraction des emprunts est l'élément don qui doit être d'au moins 35%.

Il n'existe pas de dispositions légales ou réglementaires qui régissent les conditions et le mécanisme d'émission des garanties. Le montant des garanties à accorder n'est pas indiqué dans la loi de finances de l'année à l'instar de celui des emprunts à contracter. Dans la pratique, l'émission de garantie par l'État est rare.

Selon les informations obtenues de la DDP, la dernière garantie accordée par l'État daterait de 2006 et était émise au profit de la Société d'État JIRAMA.

Note D. La loi organique sur les lois de finances et les lois de finances de l'année fixent le mécanisme de contraction des emprunts et les plafonds des emprunts à contracter chaque année et confère au seul Ministre des Finances le pouvoir de contracter des emprunts. Mais il n'existe pas de cadre juridique qui régit l'émission des garanties et l'Autorité compétente pour engager l'État malgache en cette matière n'est expressément désignée..

En 2008, les évaluateurs en se fondant sur le fait que l'État malgache n'accordait plus de garanties, n'avaient pas pris en compte le mécanisme d'émission des garanties pour la notation de cette composante.

Réformes

En vue de mieux organiser le processus d'endettement public, un projet de loi sur l'endettement (public) est en cours d'élaboration, mais n'est pas encore adopté. Ce projet de loi définit notamment les mécanismes, les conditions, les stratégies, le cadre structurel des emprunts intérieurs et extérieurs, et des garanties.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-17	B	C	La dégradation de la note ne traduit pas une baisse de la performance en matière de gestion de la dette entre 2008 et 2013, mais résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les deux équipes d'évaluateurs.	--
i)	B	C	La dégradation de la note de cette composante n'est pas due à une détérioration de la gestion de la dette, mais plutôt à une divergence dans l'analyse faite par les deux équipes d'évaluateurs, notamment en ce qui concerne la périodicité et le contenu des rapports sur la dette.	--
ii)	B	B	La situation n'a pas changé.	--
iii)	B	D	La dégradation de la note de cette composante n'est pas due à une détérioration de la gestion de la dette, mais plutôt à une divergence dans l'analyse faite par les deux équipes d'évaluateurs notamment en ce qui concerne l'émission des garanties. En 2008, les évaluateurs en se fondant sur le fait que l'État malgache n'accordait plus de garanties, n'avaient pas pris en compte le mécanisme d'émission des garanties pour la notation de cette composante.	--

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif ;

La gestion des effectifs et des salaires des agents de l'État est assurée par la Direction de la Solde et des Pensions (DSP) de la Direction Générale du Budget. La DSP tient deux types de fichiers :

- **Le fichier nominatif des agents de l'État qui émargent au Budget de l'État.**

Il s'agit d'un fichier des effectifs des agents de l'État regroupés par catégorie et par corps, mais qui ne renseigne pas sur les grades des agents. Ce fichier est tenu par le Service des Visas et du Contrôle des effectifs de la DSP, et géré au moyen d'un logiciel « Access ». Il a été conçu à partir des données issues du recensement de 1999 et est mis à jour régulièrement sur la base des événements modifiant les effectifs et la situation des agents.

- **Le fichier des états de paie.**

Il est tenu par le Service de Traitement Informatique de la DSP et sert de base à la paie des agents de l'État. Il est tenu et géré sous le logiciel « Système de Gestion de la Solde et des Pensions (SGSP) » qui est déployé au niveau des Services régionaux de la Solde et des Pensions. Ce fichier est mis à jour régulièrement à partir des formulaires dénommés « actes formatés » qui sont établis par les ministères et renseignent sur les modifications de la situation des agents de l'État.

Les ministères tiennent le fichier des agents de leurs départements respectifs. De manière générale, ces fichiers sont tenus manuellement et ne sont pas actualisés régulièrement.

La Fonction Publique dispose également d'un fichier nominatif des agents de l'État. Ce fichier n'est pas informatisé et il n'est pas mis à jour régulièrement. Les résultats du recensement de 2008 qui devraient permettre son actualisation et la mise en place d'un mécanisme de sa mise à jour n'ont pas pu être exploités du fait de la crise politique de 2009.

Le fichier des états de paie n'est ni relié au fichier des effectifs de la DSP, ni au fichier nominatif de la Fonction Publique, ni aux fichiers nominatifs des ministères. Des rapprochements ne se font pas entre le fichier des états de paie et ces différents fichiers nominatifs. Au demeurant, les fichiers nominatifs des ministères et de la Fonction Publique ne sont pas mis à jour.

Note D. Les fichiers nominatifs des agents de l'État ne sont pas mis à jour et ne font pas l'objet de rapprochement avec le fichier des états de paie.

ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

La prise en compte d'un événement pouvant avoir une incidence sur le salaire d'un agent de l'État se fait généralement en deux principales étapes : la prise de l'acte constatant l'événement et la liquidation des droits. La prise de l'acte juridique constatant le droit fait intervenir le ministère de tutelle de l'agent, le ministère en charge de la Fonction publique, la Direction de la Solde et des Pensions et la Direction Générale du Contrôle Financier. Ce processus peut durer trois (03) mois, voire plus. Une fois que l'acte est signé, la liquidation fait intervenir le ministère de tutelle, la DSP (Services Régionaux de la Solde et des Pensions ou le Service Central de la Solde, et le Service de Traitement Informatique). La liquidation et le paiement effectif des droits interviennent généralement dans un délai de deux (02) mois à compter de l'introduction de l'acte formaté par le ministère de tutelle de l'agent de l'État concerné et entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.

Note C : Les modifications apportées à la situation d'un agent de l'État sont prises en compte dans le fichier des états de paie généralement dans un délai de deux (2) mois suivant l'introduction du dossier par le ministère de tutelle et entraînent de fréquents ajustements rétroactifs.

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

Les modifications à apporter aux fichiers nominatifs et à l'état de paie sont soumises à une série de contrôles internes.

Si la modification à apporter à la situation de l'agent de l'État nécessite la prise d'un acte réglementaire, le projet de l'acte, avant d'être signé par le Ministre en charge de la Fonction publique doit être soumis aux visas du Directeur de la Solde et des Pensions, et du Directeur Général du Contrôle Financier qui en vérifient la régularité.

Les modifications à apporter à l'état de paie donnent lieu à l'établissement d'un formulaire dénommé « acte formaté ». L'acte formaté est un imprimé conçu et utilisé pour la prise en charge des mouvements de création, de modification ou d'annulation des éléments de solde individuelle. Il est établi et signé par le ministère de tutelle puis transmis à la DSP (Services Régionaux de la Solde et des Pensions –SRSP-). L'acte formaté, établi à partir de l'acte réglementaire constatant les droits de l'agent de l'État ou d'autres pièces justificatives, fournit toutes les informations nécessaires à la liquidation desdits droits. Le SRSP vérifie la régularité de l'acte formaté, le vise et le transmet au Service du Traitement Informatique via le Service Central de la Solde.

Au Service du Traitement Informatique de la DSP, les informations contenues dans les actes formatés sont saisies dans le système SGSP et vérifiées par deux catégories distinctes d'agent, puis soumises à la vérification du Service Central de la Solde. Après ces vérifications, le service du Traitement Informatique procède à la liquidation dans le SGSP, puis à l'édition de l'état de

paie. La liquidation est à nouveau soumise au Service Central de la Solde avant l'ordonnancement de la dépense.

Cependant, il importe de faire remarquer que l'acte formaté n'est pas accompagné de pièces justificatives (par exemple l'acte réglementaire constatant les droits qui entraînent la modification de l'état de paie), ce qui limite l'efficacité des différents contrôles.

Note C : Les modifications à apporter à l'état de paie sont soumises à une série de contrôles internes qui du fait de la faiblesse signalée ci-dessus ne garantissent pas la parfaite intégrité des données.

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

Le dernier recensement des agents de l'État remonte à 2008. Les résultats de ce recensement n'ont pas été mis à jour et aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours de ces trois dernières années.

Note D. Le dernier recensement des agents de l'État date de 2008 et aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours de ces trois dernières années.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-18	D+	D+	Globalement, la note de cet indicateur n'a pas changé. Mais la dégradation de la note de la composante (iv) mérite d'être signalée même si elle n'a pas une incidence sur la note globale.	--
<i>i)</i>	D	D	La situation n'a pas changé.	--
<i>ii)</i>	C	C	La situation n'a pas changé.	--
<i>iii)</i>	C	C	La situation n'a pas changé.	--
<i>iv)</i>	C	D	La dégradation de la note est due au fait que, contrairement à 2008, aucune vérification des fichiers du personnel et de la solde n'a été effectuée au cours de la période couverte par le présente évaluation.	--

PI-19 Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes⁴⁹.

Depuis 2004 un Code de passation de marchés publics a été introduit à Madagascar. Ce Code définit un cadre légal et réglementaire transparent⁵⁰ et des procédures d'adjudication claires et mieux encadrées. En outre des institutions plus solides ont été créées dans le contexte de ce nouveau cadre. Une revue des marchés a été récemment réalisée par le PGDI.

Le nouveau Code qui a été mis en application en janvier 2005 prévoit également un système de recours en cas de litige et de contestation d'attribution de marché. Ce Code est compatible aux normes internationales car il garantit l'efficacité des marchés publics et la bonne utilisation des ressources publiques. En effet le Code souligne que *"quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, d'efficacité et de transparence des procédures"*⁵¹.

Le nouveau cadre légal et réglementaire prévoit une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui a la responsabilité première de l'application du nouveau code⁵². Elle est composée de deux entités indépendantes qui comprennent :

- La Commission Nationale des Marchés Publics (CNM)⁵³ ;
- Le Comité de Réglementation et de Recours (CRR)⁵⁴.

Actuellement la section recours n'est pas opérationnelle. Elle l'a cessé de l'être depuis 2011.

i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Le Cadre juridique et réglementaire des marchés publics satisfait aux critères présentés dans le tableau suivant :

⁴⁹ En janvier 2011, une nouvelle version de cet indicateur a été introduite. C'est nouvelle version (différente de la version de l'évaluation de 2008) qui est utilisée ici.

⁵⁰ La transparence du nouveau Code se traduit par l'universalisation de la concurrence (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics, Article 17).

⁵¹ *Idem*, Article 4.

⁵² Décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005.

⁵³ Décret No. 2005-215, déjà cité, Article 23 et suivants.

⁵⁴ *Idem*, Articles 33 et suivants.

TABLEAU 3.16: CRITERES D'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE DES MARCHES PUBLICS

N°	Critères	Satisfaction
(i)	Être organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de préséance clairement défini	<p>La réglementation régissant les marchés publics fait partie des compétences du pouvoir législatif et puise ses sources dans de nombreux textes réglementaires d'application promulgués par décrets et arrêtés comme mentionné ci-dessus.</p> <p>Le dispositif juridique et réglementaire est codifié et organisé de façon hiérarchique en conformité avec la loi, des décrets, des arrêtés et des procédures correspondantes. Le dispositif que génèrent ces textes est cohérent et complet.</p> <p>Le critère est satisfait (OUI)</p>
(ii)	Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés	<p>Tous les textes fondamentaux régissant les marchés publics sont accessibles sur le site web de l'ARMP (www.arp.mg). Sont accessibles : les textes à caractère général (Loi 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant code des Marchés Publics, Décret 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP), les décrets (huit décrets de fonctionnement de 2006-343 à 2007-182), des arrêtés, des circulaires, des décisions et notes.</p> <p>Le critère est satisfait (OUI)</p>
(iii)	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics	<p>L'article 3 de la loi n°2004 – 009 portant Code des Marchés Publics précise le champs d'application de ce code à l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi qu'à toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public et toute société à participation majoritaire de l'Etat.</p> <p>Par contre ces dispositions ne sont pas applicables :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aux conventions et marchés passés en vertu de la procédure spécifique d'une organisation internationale et aux conventions ou marchés conclus avec des organisations internationales en vue de se procurer des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles ; • Aux marchés relatifs à des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles conclus, pour l'application d'un accord international concernant le stationnement de troupes ; • Aux marchés relatifs à des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles conclus pour l'application d'un accord international passé entre l'Etat Malgache et un ou plusieurs Etats en vue de la réalisation ou de l'exploitation d'un projet ou d'un ouvrage. <p>Les marchés inférieurs à un montant fixé par réglementation d'application qui sont passés par bon de commande ne sont pas soumis à des règles formelles de mise à la concurrence.</p>

		<p>Cette dernière alinéa de cet article du code est appliqué sur 85% (en nombre) et plus de 70% (en montant) des achats publics et remet en cause le champ d'application.</p> <p>De même d'après les circulaires d'exécution budgétaire des trois dernières années (2010, 2011 et 2012) " <i>L'achat relatif à la fourniture d'eau et d'électricité (nouvelle installation et extension) se fait directement auprès de l'entreprise opérant dans le secteur pour une localité donnée (dans la plupart des cas, c'est la JIRAMA) "</i>.</p> <p>En ce qui concerne les dépenses en téléphonie, les mesures suivantes sont à appliquer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'il s'agit de l'exploitation ou de l'extension d'une ligne téléphonique ou d'un réseau existant, l'achat se fait directement auprès de l'opérateur concerné; - s'il s'agit de création de nouveau numéro ou d'une flotte, l'autorité contractante procède à un appel d'offre restreint auprès des opérateurs en place. <p>Le critère n'est pas satisfait (NON)</p>
(iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié	<p>Article 17 de la loi n°2004 – 009 portant code des marchés publics souligne que l'appel d'offre ouvert constitue le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir par principe tous les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code : " <i>L'appel d'offres est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre évaluée la moins disante "</i>.</p> <p>Le critère est satisfait (OUI)</p>
(v)	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés)	<p>En conformité avec l'Article 15 de la loi n°2004 l'autorité contractante est tenue de publier dans le Journal des Marchés Publics et dans au moins un quotidien de grande diffusion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chaque année pour l'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM), recensant la liste de l'ensemble des marchés publics prévus par la procédure d'appel d'offres durant l'exercice budgétaire ; - Les avis spécifiques d'appel public à la concurrence ; - Les avis d'attribution dans un délai de trente jours à compter de la notification du marché. <p>Le critère est satisfait (OUI)</p>
(vi)	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature des marchés	<p>Le Décret No. 2005-215 (<i>portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics</i> du 3 mai 2005) prévoit un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes des participants avant la signature des marchés (art. 22 et section 2, art. 33-43)</p> <p>Le critère est satisfait (OUI)</p>

Note B. Pour l'évaluation du cadre juridique des marchés publics à Madagascar cinq (5) critères sur six (6) sont satisfaits.

ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.

Le montant des fonds affectés aux marchés publics est significatif⁵⁵. Le choix du mode de passation de marché de gré à gré doit donner lieu à l'élaboration par la Personne Responsable des Marchés Publics d'un rapport justificatif transmis sans délai à l'ARMP et notamment à la Commission Nationale des Marchés (CNM), mais dans la pratique, depuis la création de l'ARMP en 2007, seuls les marchés soumis au seuil de contrôle à priori de la CNM sont exclusivement examinés. Ceux en dessous de ce seuil (contrôle à postériori) n'ont jusqu'à ce jour fait l'objet d'examen de la CNM, leur justification a été approuvée par le Chef d'Institution, le Ministre, le Directeur Général des Etablissements Publics ou les Personnes Responsables des Marchés Publics respectifs. Cependant, que ce soit au niveau central ou dans les Etablissements Publics, le recours à cette dernière pratique représente en moyenne un peu moins de 10% de la valeur des marchés attribués annuellement⁵⁶.

Le mode de passation faisant appel à la consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs représente pour l'Administration Centrale 68% en montant de tous les marchés publics en 2011 et 74% en 2012⁵⁷. Le choix de cette procédure qui n'est pas soumis à des règles formelles de mise à la concurrence, n'est pas juridiquement justifié dans plus de 50% des cas (toujours en montant), et cela malgré la réglementation en vigueur⁵⁸. Le contenu de cet arrêté n'est pas suivi par les autorités contractantes entraînant l'existence massive de fractionnement abusif pour pouvoir échapper à des seuils de procédures plus contraignantes comme l'appel d'offres ou l'affichage d'au moins dix jours de l'avis d'appel public à la concurrence.

Donc, malgré les textes qui encadrent strictement l'utilisation d'autres procédures de mises en concurrence autres que l'appel d'offre ouvert, environ 60% (en valeur) des marchés attribués ne sont pas justifiés conformément aux obligations juridiques⁵⁹.

⁵⁵ Ces montants se sont élevés à 159.8 milliards d'Ariary en 2011 et à 90.7 milliards d'Ariary en 2012 pour l'administration centrale (sources SIGFP et SIGMP).

⁵⁶ Système Intégré de Gestion des Finance Publics (SIGFP) qui regroupe tous les engagements financiers et contrôle des procédures sur la base des pièces justificatives

⁵⁷ *Idem*

⁵⁸ Arrêté 13 838/2008/MFB portant application du mode de computation des seuils de passation des marchés publics

⁵⁹ Système Intégré de Gestion des Finance Publics (SIGFP) qui regroupe tous les engagements financiers et contrôle des procédures sur la base des pièces justificatives

Note D. Lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques : pour moins de 60 % de la valeur des marchés attribués.

iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

Les principales informations sur la passation des marchés publics accessibles au public sont présentées dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 3.17: PRINCIPALES INFORMATIONS ACCESSIBLES AU PUBLIC

Principales informations à publier par des moyens adaptés	Critère rempli ?	Justification
Plan de passation de marchés assimilé à l'Avis Général de Passation de Marché (AGPM) pour les procédures d'appel d'offres ouvert ou restreint et au Plan d'Acquisition pour celles appliquées en dessous du seuil de passation.	NON	<p>Pour la procédure d'appel d'offre, l'AGPM est publié dans le Journal des Marchés Publics (JMP) et dans au moins un journal de grande diffusion ainsi qu'au site web de l'ARMP.</p> <p>Les Plans d'Acquisition ne sont pas publiés car cela n'a pas été prévu dans les textes réglementaires, c'est-à-dire qu'environ 70% (en valeur des marchés publics) des plans de passation ne sont pas publiquement disponibles</p>
Opportunités de soumission (avis spécifiques d'appel public à la concurrence)	NON	<p>Pour la procédure d'appel d'offre les avis spécifiques d'appel public à la concurrence sont majoritairement publiés dans le Journal des Marchés Publics (JMP) et dans au moins un journal de grande diffusion ainsi qu'au site web de l'ARMP.</p> <p>Pour la procédure d'affichage d'au moins 10 jours (02% en montant total du marché en 2011 et en 2012): comme il s'agit d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence, il devrait être soumis à l'article 15 du code de Marchés Publics (insérés dans le JMP et au moins un journal quotidien de grande diffusion) mais dans la majorité, ce n'est pas toujours le cas, car seuls 02% sont publiés dans le JMP. Quant au lieu exact que devrait être affichés les avis, on constate un vide juridique. Sinon ils devraient être visibles dans les locaux de l'autorité contractante concernée, au Contrôle Financier et à l'ARMP et on n'est pas certain de l'efficacité de leur publication mais on peut estimer l'existence d'affichage à plus de 95%.</p> <p>Pour la procédure de consultation restreinte (qui représente en valeur 68% du marché total en 2011 et 74% en 2012), les opportunités de soumission ne sont pas publiées même au site web de l'ARMP et leur publication n'a pas été prévue dans les textes réglementaires.</p>
Attributions des marchés	OUI	Toutes les attributions de marchés publics quel que soit la procédure suivie sont exclusivement disponibles sur le site web de l'ARMP à condition qu'elles aient été enregistrées sur le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP).

		Cependant, quelques opérations sont enregistrées directement sur le SIGFP sans passer par le SIGMP mais ces dernières sont toutes en dessous du seuil de passation de marché et représentent 14% en montant du total des marchés publics en 2011 et 38% en 2012
Informations sur le règlement des plaintes	NON	Les principales informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés de février 2007 à août 2011 sont disponibles sur le site web de l'ARMP. Après cette date la Section recours n'a plus été opérationnelle suite au transfert de compétence au Tribunal Administratif, qui n'est contraint à la publication du nombre de plaintes déposées ou les décisions qui s'en suivent.

Note D. L'administration malgache ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics.

iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

La Section Recours de l'ARMP a été l'organe administratif indépendant prévu par la loi (voir i vi) destiné à répondre aux plaintes déposées en matière de passation de marché et particulièrement à l'attribution. Mais elle a cessé d'être opérationnelle depuis août 2011.

Note D. Il n'existe pas d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-19	C	D+	La version de l'indicateur a changé en janvier 2011 et la comparaison explicite n'est pas possible. Néanmoins la performance de système de passation des marchés publics s'est détériorée même si l'évaluation reconnaît la bonne qualité du cadre juridique et réglementaire	Le système de recours prévu par la loi n'étant pas opérationnel, cette insuffisance a un impact négatif sur la performance du système
i)	-	B	Au niveau du cadre légal et réglementaire, il n'y a pas eu de changement par rapport à 2008	--
ii)	D	D	Statu quo dans la performance	--
iii)	B	D	La comparaison avec 2008 n'est pas possible. Toutefois il semble que les informations sur les passations des marchés publics accessibles au public en 2013 sont les mêmes qu'en 2008	--
iv)	C	D	En 2013 la performance s'est détériorée par rapport à 2008	Actuellement le système de recours prévu par la loi n'est pas opérationnel (contrairement à 2008).

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Suivant le cadre PEFA, l'évaluation de cet indicateur prend en compte non seulement les dépenses non salariales, mais aussi les rémunérations du personnel temporaire. Dans le cas malgache, l'évaluation de cet indicateur a pris en compte la rétribution des employés de courte durée.

L'exécution des dépenses publiques à Madagascar est régie notamment par le *Règlement Général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics* (Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005), *l'Arrêté n° 1438/2005 du 16 mars 2005 instituant la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics et l'instruction générale n° 001-MEFB du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics*, et par la circulaire d'exécution du budget qui est émise chaque année.

L'exécution des dépenses publiques fait intervenir les ordonnateurs, les comptables publics, la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Le Premier Ministre est l'ordonnateur principal du budget général de l'État. Il délègue ce pouvoir aux Ministres et aux Présidents des Institutions qui sont ordonnateurs délégués. Ceux-ci délèguent à leur tour leurs pouvoirs à des ordonnateurs secondaires (ORDSEC).

Les dépenses budgétaires sont exécutées, soit suivant la procédure normale, soit suivant des procédures dérogatoires. La procédure normale comprend les deux phases administrative et comptable. La phase administrative incombe aux ordonnateurs du budget et se déroule en trois étapes : l'engagement, la liquidation et le mandatement (ou ordonnancement). La phase comptable est du ressort des comptables du Trésor et consiste en la prise en charge des mandats émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense. L'exécution des dépenses non salariales est soumise au contrôle a priori (i) de la DGCF selon les modalités définies par le *Décret n° 2008-1247 du 19 décembre 2008 portant généralisation de l'application du contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses* et, (ii) des organes de l'ARMP conformément au code des marchés publics et ses textes d'application.

L'exécution des dépenses budgétaires est informatisée. Le Système d'Information Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) est déployé dans tous les MDA et les Régions.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

L'article 33 du Règlement Général sur la Comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose en son 3^{ème} alinéa que « *sauf dispositions contraires de la loi organique sur les finances publiques, l'engagement doit rester dans les limites des autorisations budgétaires et demeurer subordonner aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics* ».

Le contrôle des engagements de dépense par rapport aux autorisations budgétaires et à leur conformité par rapport aux lois et règlements en vigueur est d'abord assuré en interne par les services compétents des ordonnateurs.

Dans la chaîne de la dépense, le contrôle des engagements de dépenses est de la compétence des Contrôleurs financiers (CF) qui relèvent de la DGCF. Avant 2009, les CF contrôlaient systématiquement tous les engagements de dépenses. Mais à partir de 2009, l'intervention du CF sur les engagements de dépenses a été allégée et réorganisée par le Décret n° 2008-1247 du 19 décembre 2008 portant généralisation de l'application du contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses (CHED). Ainsi, les CF n'effectuent plus le contrôle des engagements dans les cas suivants :

- 1^{er} cas : si le montant de la dépense est inférieur à 700.000 MGA ; ces dépenses ne sont soumises qu'aux seuls contrôles des ordonnateurs eux-mêmes ;
- 2^{ème} cas : les engagements relatifs à certaines natures de dépense ne sont plus contrôlés par les CF. Il s'agit des dépenses de : loyer, contributions aux organisations internationales, redevances téléphoniques, carburant et lubrifiant, factures des compagnies aériennes et la solde du personnel permanent. Toutefois, dans le cas des baux uniquement, les actes d'engagement juridique sont soumis au visa préalable du CF (cas des baux).

La DGCF exerce également un contrôle a priori sur les actes juridiques d'engagement des dépenses. Les engagements de dépenses sont effectués et suivis dans le SIGFP. Toutefois, les engagements juridiques ne sont pas systématiquement suivis d'engagements comptables en vue de rendre indisponibles les crédits nécessaires à la couverture des dépenses qui en résulteront. La consommation des crédits ouverts se fait au coup par coup à la réception des demandes d'engagement financier. En ce qui concerne particulièrement les dépenses d'investissement qui sont dotées d'autorisation d'engagement (AE), le système informatique en place ne permet pas la gestion et le suivi de leurs engagements. Suivant les informations fournies par la DGCF, la gestion et le suivi des AE sont faits de manière extracomptable.

En outre, le contrôle des engagements de dépenses par rapport aux ressources disponibles ne se fait pas de façon satisfaisante. L'accumulation de restes à payer au niveau du Trésor sur les trois exercices couverts par la présente évaluation (62,6 milliards de MGA en 2010, 81,2 milliards en 2011 et 61,2 milliards en 2012⁶⁰) corrobore les insuffisances du contrôle des engagements de dépenses par rapport aux ressources disponibles et prévisibles. Au début de chaque exercice budgétaire, un plan de trésorerie prévisionnel pour les quatre trimestres est élaboré, mais ce plan n'est pas mis à jour en cours d'année et n'est pas utilisé pour la gestion budgétaire. Cependant, la trésorerie fait l'objet d'un suivi rigoureux quotidiennement, hebdomadairement et mensuellement. Des prévisions mensuelles de trésorerie sont faites mais ne sont pas utilisées pour le contrôle et la régulation des engagements de dépenses.

Si des dépassements de crédits ont été enregistrés en 2012 au niveau de certains ministères et institutions, ils sont repérés au niveau des crédits ayant un caractère évaluatif tel qu'il ressort du tableau ci-dessous. Le SIGFP ne peut accepter en aucun cas le dépassement des crédits sur les lignes où les crédits sont limitatifs. Par contre, pour les crédits évaluatifs, le SIGFP a été programmé pour permettre le dépassement des crédits. La part des crédits évaluatifs dans le total des dotations budgétaires de 2012 est de 16,80%.

TABLEAU 3.18: LISTE DES MINISTERES AYANT ENREGISTRE DES DEPASSEMENTS SUR LES LIGNES DES CREDITS A CARACTERE EVALUATIF – EXERCICE 2012

MIN_CODE	MIN_LIBELLE	FIN	Crédit Initial	Crédit Modifié	ORDONNANCE	TAUX
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	20	17 910 000,00	17 910 000,00	62 192 853 244,36	347252,1%
41	MINISTERE DE L'AGRICULTURE	20	67 600 000,00	67 600 000,00	118 022 776,00	174,6%
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS	20	6 750 000,00	6 750 000,00	278 561 321,00	4126,8%
51	MINISTERE DE L'ENERGIE	20	26 350 000,00	26 350 000,00	3 930 753 941,00	14917,5%
53	MINISTERE DES MINES	70	20 000,00	20 000,00	504 237 985,64	2521189,9%
71	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	20	38 900 000,00	38 900 000,00	803 557 262,00	2065,7%
			157 530 000,00	157 530 000,00	67 827 986 530,00	43057,2%

FIN:20 - Droits et Taxes à l'Importation (crédits évaluatifs - opérations d'ordre)

70 - Emprunts Etat (crédits évaluatifs)

⁶⁰ Source : Direction Générale du Trésor

Note C. Des mesures de contrôle des engagements de dépenses existent et sont mises en œuvre de façon à limiter les engagements de dépenses sur les lignes budgétaires dotées de crédits limitatifs aux dotations budgétaires. Les dépassements enregistrés concernent les lignes budgétaires dotées de crédits évaluatifs. En revanche, le contrôle des engagements par rapport aux ressources disponibles ou prévisibles n'est pas convenablement assuré.

Par rapport à 2008, les mesures de contrôle des engagements de dépenses ne se sont pas en fait détériorées. La dégradation de la note de cette composante en 2013 est due à l'appréciation par les évaluateurs non seulement des mesures de contrôle des engagements de dépenses par rapport aux dotations budgétaires, mais aussi par rapport aux ressources disponibles comme le prescrit le cadre PEFA, alors que l'évaluation de 2008 s'est limitée aux mesures de contrôle par rapport aux dotations budgétaires.

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Le principe de la séparation de la fonction d'ordonnateur de celle de comptable qui vise à sécuriser la bonne gestion des deniers publics est prescrit par l'article 24 du Règlement Général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

La vérification de la réalité de la dette doit être faite préalablement à la liquidation, au mandatement et au paiement de la dépense. La réception des biens et des travaux est de la compétence d'une commission de réception présidée par la Personne Responsable des marchés publics. Le contrôle et la certification du service fait sont de la responsabilité du GAC. Les Contrôleurs financiers ne font plus partie des commissions de réception, ce qui rend difficile l'exercice de leur contrôle *ex-post* sur les ordonnateurs en matière de service fait que prescrit le Règlement Général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire. Les comptables publics quant à eux, doivent aussi s'assurer du service fait sur la base des pièces du dossier de dépense avant de payer le créancier de l'État. Mais les services n'ont pas toujours les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer convenablement le contrôle du service fait.

En dehors du contrôle *a priori* des engagements de dépenses, les Contrôleurs Financiers n'interviennent plus au stade de la liquidation et à celui de l'ordonnancement.

Avant de payer la dépense, le comptable public procède, conformément aux règles de comptabilité publique, à des contrôles portant notamment sur :

- La qualité de l'ordonnateur ;
- La certification du service fait ;
- L'exacte imputation de la dépense ;
- La conformité du montant mandaté au montant engagé ;
- La disponibilité des crédits ;
- Le caractère libératoire du règlement.

La loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics et ses textes d'application prévoient une série de contrôles du processus de passation des marchés publics qui doivent être exercés en fonction des montants des marchés par la Commission Nationale des Marchés, les Commissions Régionales des Marchés et la DGCF. Les commissions des marchés donnent leur avis sur les dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel d'offres et sur les attributions provisoires des marchés. En dessous du seuil fixé pour la passation d'un marché, ces contrôles sont assurés par la DGCF. Les commissions des marchés sont aussi compétentes pour exercer un contrôle a posteriori sur l'exécution des marchés publics. Les contrôles exercés par l'ARMP et la DGCF sur les dépenses objet de passation de marchés publics paraissent excessifs et peuvent entraîner des lenteurs dans la procédure d'exécution de ces dépenses.

La comptabilité administrative est tenue par les ordonnateurs secondaires et les contrôleurs financiers. Les rapprochements entre les deux comptabilités se font suivant une périodicité mensuelle. Les deux comptabilités sont en général concordantes.

D'une manière générale, toutes les règles relatives à l'exécution du budget sont rappelées chaque année dans la circulaire sur l'exécution du budget et sont bien comprises par les agents concernés. Toutefois, les contrôles exercés sur les dépenses objet de marchés publics paraissent excessifs et le contrôle du service fait n'est pas convenablement assuré.

Note C. Outre les règles applicables aux engagements de dépense, le dispositif malgache relatif à l'exécution budgétaire prévoit d'autres règles et procédures de contrôle pour l'exécution des dépenses non salariales et pour leur comptabilisation. Ces règles et procédures sont bien comprises des agents chargés de leur application. Toutefois, les contrôles exercés sur les dépenses objet de marchés publics paraissent excessifs et le contrôle du service fait n'est pas convenablement assuré.

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

D'une manière générale, les dépenses non salariales sont exécutées suivant la procédure normale d'exécution des dépenses budgétaires. Les procédures dérogatoires de la procédure normale concernent les régies et les caisses d'avance, les dépenses payées avant ordonnancement. Au titre de l'exercice 2012, le montant des dépenses exécutées suivant ces deux procédures dérogatoires qui ressortent de la balance provisoire consolidée des comptes du Trésor au 31 décembre 2012 sont respectivement de 20.959,99 millions de MGA pour les régies d'avance, et de 21.436,76 millions de MGA pour les dépenses payées avant ordonnancement, soit au total 42.396,75 millions de MGA. Par rapport aux dépenses effectives de l'exercice 2012 qui se montent à 2.606.249,64 de MGA, les dépenses exécutées suivant ces procédures dérogatoires représentent 1,62%. Toutefois, les dépenses effectuées par les régies d'avance et sans ordonnancement ne sont pas régularisées dans le cadre des exercices budgétaires auxquels elles se rapportent. Dans la balance consolidée des comptes du Trésor au 31 décembre 2012, les comptes des régies d'avance

dégagent un solde débiteur de 26.663,79 millions de MGA et celui des dépenses avant ordonnancement, un solde débiteur de 322.715,31 millions de MGA.

Les règles applicables à ces procédures en matière de régularisation ne sont donc pas observées. Cette situation est si préoccupante qu'il est préconisé dans le projet de loi de finances de 2014 l'admission en opération définitive des opérations sur les comptes d'attente et d'avance non régularisées au titre des exercices antérieurs à 2011 dans la balance définitive de 2012.

NoteC. L'exécution des dépenses non salariales se fait dans une large majorité de cas suivant la procédure normale. Le montant des dépenses exécutées suivant les procédures dérogatoires est peu important. Toutefois les règles applicables en matière de régularisation des dépenses effectuées par les procédures dérogatoires ne sont pas respectées, de telle sorte qu'elles constituent aujourd'hui une source de préoccupation pour les autorités malgaches.

En 2008, les évaluateurs n'ont tenu compte que de l'importance des dépenses exécutées suivant les procédures dérogatoires pour noter cette composante, alors qu'en 2013, les évaluateurs ont considéré en plus le non-respect des règles applicables à ces procédures.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-20	C+	C	La note de cet indicateur a baissé du fait de la détérioration des notes des composantes (i) et (iii). Mais cette baisse résulte plus d'une divergence dans l'appréciation de la situation par les deux équipes d'évaluateurs que d'une baisse de la performance.	--
i)	B	C	La détérioration de la note de cette composante ne traduit pas une baisse de la performance en matière de contrôle interne des dépenses non salariales. Elle résulte d'une divergence dans l'analyse de la situation par les deux équipes d'évaluateurs. Globalement, le contrôle des engagements de dépenses par rapport aux dotations budgétaires est relativement bien assuré. En revanche le contrôle par rapport aux ressources disponibles n'est pas efficacement assuré.	--
ii)	C	C	La situation n'a pas changé.	--
iii)	B	C	La détérioration de la note de cette composante ne traduit pas une baisse de la performance en matière de contrôle interne	--

			des dépenses non salariales. Elle résulte d'une divergence dans l'analyse de la situation par les deux équipes d'évaluateurs. Le montant des dépenses exécutées suivant les procédures dérogatoires est peu important, mais les règles applicables à ces procédures ne sont pas observées dans leur ensemble et de par leurs conséquences sur l'arrêt définitif des comptes, elles constituent aujourd'hui une source de préoccupation.	
--	--	--	---	--

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Au sein du MFB il y a une Direction Générale de l'audit interne qui a été créée en 2003⁶¹ et rattaché au Ministre. Le Plan de Travail annuel ou pluriannuel de la DGAI est proposé, élaboré et validé par le Comité d'Audit Interne (CAI). Ce CAI a été érigé au sein du MFB, pour garantir l'indépendance de la fonction Audit Interne, suivant l'arrêté N° 5106/06 du 05 Avril 2006 portant création, organisation et fonctionnement du CAI au sein du MFB. Le Ministre assure la fonction du Président de ce Comité et le SG son Vice-président. Tous les DG sont membres de ce CAI.

Il y a également des directions d'audit interne au ministère de l'éducation nationale (MEN), au ministère de la santé (MSANP) et au ministère de l'agriculture.

Il existe également à la Direction Générale du Trésor (DGT) du MFB une Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification du Trésor. La Brigade d'Inspection du Trésor a été créée en 1999. Elle était une structure rattachée au Secrétariat Général du Ministère des finances et du Budget (MFB), mais sous l'encadrement technique de la Direction Générale du Trésor avant d'être érigée en direction en 2004⁶². Elle est responsable du contrôle des opérations des comptes publics de tous les postes comptables du territoire. La direction réalise son travail sur la base d'un plan annuel.

L'Inspection Générale d'État (IGE) est un corps de contrôle rattaché à la Présidence⁶³. Son champ d'application est le secteur public et elle travaille sur la base d'un plan annuel signé par le Secrétaire Général de la Présidence.

Il convient de mentionner également l'IGF qui existe dans les textes, mais n'existe pas réellement et dont le mandat pose des questions en termes de chevauchement avec celui de l'IGE.

⁶¹Décret 2003-166 portant les attributions du Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget ainsi que l'Organisation Générale de son Ministère du 5 mars 2003, art. 3

⁶²Décret 2004-570 du 1 juin 2004 modifiant et complétant les dispositions du Décret n° 2003-166 du 04 Mars 2003 fixant les attributions du Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget ainsi que l'Organisation Générale de son Ministère du 5 mars 2003, art. 3

⁶³Décret 97-1219 instituant une Inspection Générale de l'État du 16 octobre 1997 et Décret 97-1220 organisant l'Inspection Générale de l'État et fixant les règles de son fonctionnement du 16 octobre 1997

j) Couverture et qualité de la vérification interne

La fonction de vérification interne est opérationnelle pour la totalité des entités de l'Administration Centrale.

L'intervention de la DGAI est limitée aux fonctions, ou entités ou services rattachés au MFB tant qu'on leur donne un Ordre de Mission. Néanmoins, des interventions en dehors du MFB dans des organismes ou entités ayant bénéficiés des fonds publics sont également possibles et font partie des Missions ponctuelles ou spécifiques. Dans l'exercice de la fonction Audit Interne au sein du MFB, la DGAI utilise les normes IFACI. Les directions d'audit interne des ministères mentionnés ci-dessus réalisent des audits de régularité et conformité et les moyens sont limités pour des audits de systèmes. Néanmoins des revues systémiques partielles sont menées à terme de même que quelques audits de performance. La Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification du Trésor réalise des audits des comptes (des comptables publics de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics), des audits de conformité par rapports aux référentiels juridiques et l'évaluation de performance des postes comptables. L'évaluation de la performance de la politique publique ne relève pas de la compétence de la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification. L'IGE réalisent des audits où les systèmes sont passés en revue notamment les contrôles internes afin d'établir s'ils comportent des risques ou non. Les directions d'audit interne des ministères utilisent des normes internationales qu'on essaie d'adapter localement⁶⁴. Pour la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification du Trésor les normes de la Fédération internationale des comptables (IFAC) sont utilisées en matière d'audit des comptes et les normes ISSAI (ou International Standards of Supreme Audit Institutions) 4000 à 4200 de l'INTOSAI pour le contrôle de conformité associé à l'audit des comptes. A ce titre, elle évalue systématiquement le système de contrôle interne comptable des entités auditées. Le temps consacré par la Direction de la Brigade d'Inspection du Trésor à la revue de systèmes est évalué à 54,10% en 2010, à 49,35% en 2011 et à 58,74% en 2013. Les normes de l'IGE s'inspirent également des normes IFAC.

Note C. La vérification interne est opérationnelle pour toutes les entités de l'administration centrale. Cette fonction assure une revue partielle des systèmes (au moins 20 % temps du personnel), et est conforme aux normes professionnelles admises

ii) Fréquence et diffusion des rapports

Tous les 3 corps mentionné élaborent un rapport d'audit. Ce rapport est envoyé à l'entité auditée mais il n'est pas envoyé de façon systématique à la Cour des Comptes.

En ce qui concerne la DGAI, outre l'entité auditée, les Autorités Supérieures du MFB en occurrence le Ministre et le Secrétaire Général sont destinataires des

⁶⁴ISPPA Norme internationales de déontologie des contrôleurs internes

Rapports d'Audits en leur qualité de Président et de Vice -président du CAI et en même temps signataires de l'Ordre de Mission. Pour les Autorités Supérieures, il s'agit d'un Rapport synthétique relatant les forces et faiblesses du dispositif de contrôle interne existant ainsi que les recommandations émises par l'équipe d'Auditeurs ayant assuré la mission tandis que pour l'entité auditée, il s'agit d'un calendrier de mise en œuvre des recommandations qui ont été validées par les deux parties (équipe d'Auditeurs et entité auditée)

En plus de notes de synthèse faisant état des points forts et des points faibles constatés, les rapports de mission de la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification sont systématiquement adressés au Ministère des Finances et du Budget. Il a été transmis à la Cour des comptes ou l'Institution Supérieure de Contrôle les rapports de mission de la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification compilés sur CD. Toutefois cette transmission n'est pas faite de façon systématique. En outre, des renseignements demandés par cette institution dont notamment les données sur les établissements publics et les débits comptables constatés au niveau de la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification lui ont également été remis.

Note C. Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale. Ceux des auditeurs du Trésor sont adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Au niveau des ministères les autorités responsables donnent suite en général aux conclusions de l'audit interne. En ce qui concerne l'IGE, les recommandations et les questions majeures notamment font l'objet d'un suivi. Pour la DGAI, un suivi systématique devra se tenir systématiquement quelques mois après la mission pour évaluer l'impact de la mise en œuvre des recommandations.

Sur le plan financier, les propositions de mise en débet par la Direction de la Brigade de l'Inspection et de la Vérification ont été toujours prises en considération par le Ministre des Finances et du Budget.

En matière disciplinaire, l'auteur d'une fraude est systématiquement traduit devant le conseil de discipline lorsqu'il relève de la DGT, ce qui n'est pas le cas pour les agents des autres Ministères. En effet, le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) existe dans les textes mais pas en réalité, ce qui rend les sanctions pour les ordonnateurs "difficiles".

En matière pénale, les rapports spéciaux sur les fraudes et les éléments de preuve sont tous déposés au parquet du tribunal territorialement compétent.

Les saisies conservatoires des biens appartenant à l'auteur de fraude ou à son ayant droit initiées par les auditeurs du Trésor ont toutes fait l'objet d'ordonnances judiciaires.

Note C. Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures en matière financière, disciplinaire et pénale, mais avec du retard.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-21	C+	C	Dans l'ensemble la tendance est à une légère détérioration de la performance entre 2008 et 2013.	--
i)	A	C	L'évaluation de cette composante en 2008 a été vraisemblablement très optimiste. Néanmoins il semble qu'il y ait eu une certaine détérioration de la performance de la fonction d'audit interne entre 2008 et 2013	--
ii)	B	C	Il y a détérioration de la note mais la performance ne s'est pas détériorée entre 2008 et 2013 car en 2008 les rapports (à part ceux de la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification) n'étaient pas distribués à l'ISC non plus	--
iii)	C	C	Statu quo dans la performance	--

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

i) Régularité du rapprochement bancaire

Les comptes du Trésor en MGA à la BCM sont constitués d'un compte courant principal et de plusieurs sous comptes. Le compte courant principal est ouvert au siège de la BCM et géré par l'ACCT, et les sous comptes dans les agences de la BCM au nom des comptables principaux. A chaque mouvement de ces comptes, la BCM envoie au comptable concerné un relevé des opérations passées sur son compte, ce qui lui permet de faire un premier rapprochement avec les opérations qu'il a ordonnées. Après la passation de toutes les écritures comptables consécutives à la réception de toutes les pièces comptables, les titulaires des sous comptes et l'ACCT établissent chacun en ce qui le concerne une note d'accord qu'ils soumettent au siège ou aux agences de la BCM. Les périodes couvertes par ces notes d'accord et les délais de leur établissement sont variables.

En ce qui concerne les comptables principaux, les rapprochements avec les agences de la BCM sont faits suivant une périodicité décadaire et donnent lieu à l'établissement de note d'accord dans un délai de 3 à 45 jours suivant la fin de la décade.

S'agissant des rapprochements entre l'ACCT et le siège de la BCM, ils sont effectués suivant une périodicité mensuelle et les notes d'accord sont produites dans un délai de 45 jours suivant la fin du mois.

Pour ce qui est des comptes courants en devises, les rapprochements sont faits suivant une périodicité mensuelle et les notes d'accord sont produites dans un délai de 45 jours suivant la fin du mois.

Note C. Les rapprochements de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor avec la comptabilité des comptables publics se font par périodes décadaires ou mensuelles et dans un délai maximum de 45 jours suivant la décade ou la fin du mois.

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les différents comptes d'attente et d'avances identifiés sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3.18 : LISTE DES COMPTES D'ATTENTE ET D'AVANCE

N° COMPTE	INTITULÉ
COMPTES DE DÉPENSES	
4092	Régies d'avances non régularisées
541	Régies d'avances
472	Comptes d'imputation provisoire des dépenses
473	Dépenses avant ordonnancement
476	Différences de conversion- actif
4786	Dépenses à classer et à régulariser
545	Avance de caisse (solde)
COMPTES DE RECETTES	
471	Comptes d'imputation provisoire des recettes
4787	Recettes à classer et à régulariser
477	Différences de conversion- passif

Dans la balance provisoire consolidée des comptes du Trésor au 31 décembre 2012, la situation globale de ces comptes se présente comme suit.

TABLEAU 3.19 : BALANCE PROVISOIRE CONSOLIDÉE DES COMPTES D'AVANCE ET D'ATTENTE AU 31/12/2012
(En millions de MGA)

NATURE DU COMPTE	BALANCE D'ENTRÉE	MOUVEMENTS 2012		BALANCE DE SORTIE
		DÉBIT	CRÉDIT	
COMPTES DE DÉPENSES	2.303.971,26	3.151.165,31	2.844.387,06	2.610.749,51
COMPTES DE RECETTES	6.711.619,06	5.378.066,35	5.116.526,72	6.450.079,44

Source : Agence Comptable Centrale du Trésor.

De ce tableau, il ressort que les comptes d'attente et d'avance de dépenses présentent à la clôture de l'exercice 2012 un solde débiteur important de 2.610.749,51 millions de MGA et les comptes d'attente de recettes un solde créditeur important de 6.450.079,44 millions de MGA. Il convient de faire remarquer que les soldes de clôture importants enregistrés au 31/12/2012 sont principalement dus aux soldes importants de début de période qui résultent des opérations de plusieurs exercices antérieurs. En outre, bien que des efforts soient faits pour apurer et ajuster les opérations des comptes d'attente et d'avance en 2012, toutes les opérations de 2012 n'ont pas pu être régularisées avant la clôture de l'exercice. Dans la pratique, l'apurement et l'ajustement de ces comptes se font au fur et à mesure de la réception en cours d'année des pièces justificatives des opérations qui y sont enregistrées. Dans tous les cas, les comptes d'attente et d'avance doivent être régularisés au plus tard à la clôture de l'exercice budgétaire au cours duquel les opérations ont été réalisées. Mais comme le montre le tableau 3.19 ci-dessus, ces comptes présentent à la clôture de l'exercice 2012, des soldes importants se rapportant aux exercices 2012 et antérieurs, ce qui traduit des retards de plusieurs mois, voire de plusieurs années accusés par la régularisation des opérations des comptes d'attente et d'avance.

Face aux difficultés que rencontre le Trésor pour l'apurement des soldes des comptes d'attente et d'avance, il est préconisé dans le projet de loi de finances pour l'exercice 2014, l'admission en opération définitive des opérations en compte d'attente des exercices antérieurs à 2012 dans la balance définitive de 2012.

Note D. Les comptes d'avance et d'attente ne sont pas ajustés dans le cadre de l'exercice budgétaire auquel se rapportent les opérations, de telle sorte qu'ils dégagent des soldes très importants et très anciens. Ainsi, le retard accusé pour leur apurement est largement supérieur à deux mois.

Indicateur & Composantes (M2)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-22	D+	D+	Globalement, la situation n'a pas changé entre 2008 et 2013.	--
<i>i)</i>	C	C	La situation n'a pas changé	--
<i>ii)</i>	D	D	La situation n'a pas changé	--

PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Education

Au niveau des écoles primaires à Madagascar⁶⁵, les enseignants⁶⁶ de ces écoles sont payés par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) et les salaires correspondants sont inclus dans le budget du Ministère de l'Education Nationale (MEN).

Les écoles primaires sont gratuites et sont supervisées par la Direction Régionale de l'Education Nationale (DREN) correspondante⁶⁷. Administrativement, les écoles primaires se répartissent ensuite par :

- Circonscription scolaire (CISCO)⁶⁸ au niveau du district ;

⁶⁵ Il y a 22 238 écoles primaires sous le contrôle du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) et 3 605 268 écoliers (du primaire) à Madagascar (Communication écrite du MEN, décembre 2013).

⁶⁶ Il y a 21 610 fonctionnaires enseignants et 57 452 non-fonctionnaires (Communication écrite du MEN, décembre 2013).

⁶⁷ La DREN est une structure déconcentrée du Ministère de l'Education Nationale. Il y a en tout 22 DREN à Madagascar, une par région.

- Zone d'administration pédagogique (ZAP)⁶⁹ au niveau de la commune ;
- Etablissement au niveau du village.

Les ressources destinées aux écoles primaires sont incluses dans le budget du MEN (Caisse scolaire). La Caisse École compense les dépenses de fonctionnement des écoles primaires, les frais d'inscription et les cantines scolaires où elles existent. Les ressources de la Caisse Scolaire à destination des écoles primaires passent par la DREN (chaque DREN a un compte de dépôt au trésor). Ensuite, chaque DREN achemine les ressources à chaque établissement du primaire qui détient un compte à la poste (Compte Tsinjo Lavitra).

En 2010-2012, les écoliers du primaire n'ont pas reçu de manuels de la DREN ou du MEN. Une minorité d'écoles primaires ont des cantines scolaires dont les coûts sont financés par le MEN à travers la DREN. Toutefois, il existe des écoles où les cantines scolaires sont financées par l'Association des parents, par des ONG, par des Communautés locales.

Chaque établissement du primaire a un comité de gestion qui gère les ressources perçues. L'information comptable sur les ressources perçues doit être communiquée au CISCO qui établit un rapport annuellement. Cet exercice a été fait jusqu'en 2011. A partir de 2012, faute de moyens, ça n'a plus été fait et le MEN a cessé de faire des revues des CISCO.

Santé

Il y a 2559 centres de santé primaire en 2013 (Centre de Santé de Base-ou CSB) sous la tutelle du Ministère de la Santé Publique (MSANP) réparti sur le territoire national⁷⁰. Le personnel de ces centres est payé par le MFB (les fonds sont inscrits dans le budget du MSANP) et par les collectivités décentralisées. Le centre de santé reçoit des médicaments en général de trois (3) sources :

- Du MSANP à travers la Direction de la Pharmacie, de Laboratoire et de la Médecine traditionnelle ;
- De la participation financière des usagers ou achète ces médicaments dans les pharmacies de district.
- Quelque fois, le centre de santé obtient des médicaments à titre des dons ou provenant d'autres partenaires techniques et financiers.

La couverture des frais de fonctionnement du centre de santé est la responsabilité du MSANP. Les ressources à cet effet sont dans le budget du MSANP et sont transférées aux districts qui font la gestion en fonction des besoins des centres de santé de base.

⁶⁸Il y a 114 CISCO (Source : MEN)

⁶⁹Il y a actuellement 1648 ZAP (Source : MEN)

⁷⁰ En 2011 4,6 MGA étaient alloués à ces centres. Ce montant était de 3,3 MGA en 2012 et de 3,1 MGA en 2013 (Source : MSANP)

Chaque centre de santé doit en principe enregistrer les ressources perçues dans un cahier. Pour les médicaments reçus c'est le comité de gestion du centre qui assure la gestion des médicaments et enregistre les médicaments reçus. Le centre de santé de base doit en principe envoyer un rapport d'activité mensuel au Service de District de la Santé Publique⁷¹ correspondant y compris le rapport concernant la gestion des médicaments, mais on n'y trouve pas le rapport concernant les ressources de fonctionnement. Le Service de District doit consolider l'information et l'envoyer à la Direction Régionale de Santé Publique (DRSP) qui à son tour doit l'envoyer au MSANP. Toutefois l'information disponible sur les ressources effectivement reçues (en espèce et en nature) est incomplète.

les pharmacies de district n'assurent pas l'approvisionnement, elles ne constituent que de simples dépôts. C'est la salama (centrale d'achat, ASBL) qui assure l'approvisionnement

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées aux secteurs, quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

Au cours de la période 2010-2012 aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les écoles primaires et les centre de santé de base n'a été effectuée et traitée au cours des trois dernières années.

Note D. Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.

Indicateur (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2012	Autres facteurs
PI-23	D	D	Pas de changement dans la performance entre 2008 et 2013	--
i)	D	D	Aucun changement par rapport à 2008	--

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

⁷¹Il y a 112 Service de District de Sant Publique (Source : MSANP)

Chaque trimestre, la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire (DESB) du Ministère des Finances et du Budget (MFB) invite les ministères et institutions à élaborer le Document de Suivi de l'Exécution Budgétaire⁷². Ce document inclut :

- Une Note de Présentation résumant la performance des indicateurs de performance du ministère et la performance budgétaire. Cette Note est signée par le Coordonnateur de Programme du ministère ;
- Un Document de Suivi de Performance détaillant les performances des indicateurs du ministère. Il y a également un tableau regroupant les points forts et les points faibles sur la réalisation des programmes ;
- Un Document de Suivi Budgétaire dans lequel on retrouve la situation de l'exécution des recettes et des dépenses. Dans ce document la comparaison avec le budget est possible pour les rubriques économiques détaillées. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement uniquement;
- Une Fiche de Projet qui mentionne la réalisation physique et financière pour chaque projet du ministère.

La DESB élabore également un Compte Rendu (Suivi de l'Exécution Budgétaire) trimestriel pour les 40 institutions de l'Administration Centrale. Ce document est un document de synthèse sur le suivi de la performance et de la réalisation budgétaire qui inclut également des recommandations. Il est finalisé suite à un débat interactif avec les institutions concernées. Dans ce document les dépenses sont saisies à la phase d'engagement uniquement.

Le service des Statistiques et des Analyses Economiques de la Direction des Etudes (DE) de la Direction Générale du Trésor (DGT) du MFB élabore mensuellement des Tableaux des Opérations Globales du Trésor (OGT). Ce document est un état de l'exécution budgétaire mensuel où les dépenses sont saisies aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement (base caisse). Dans ces tableaux des OGT la comparaison avec le budget est possible pour les rubriques économiques détaillées.

Note B. La classification des données permet une comparaison avec le budget mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont saisies aux phases de l'engagement et du paiement.

ii) Emissions dans les délais des rapports

Le Document de Suivi de l'Exécution Budgétaire (il y en a quatre dans l'année) est généralement finalisé trois semaines après le trimestre couvert⁷³. Le Compte Rendu (Suivi de l'Exécution Budgétaire), il y en a également quatre dans l'année, compte tenu du débat interactif avec les institutions a été finalisé plus tard après

⁷² DESB, Documents de suivi de l'Exécution Budgétaire, 2012)

⁷³ Communication écrite de la DESB, DGB, MFB (décembre 2013) : 12 avril 2012 pour le 1^{er} trimestre, 20 juillet 2012 pour le 2^{ème} trimestre, 15 octobre pour le 3^{ème} trimestre et 18 février 2013 pour le dernier trimestre.

la période couverte (jusqu'à 5 mois)⁷⁴. Les Tableaux des OGT sont émis dans les huit (8) semaines suivant le mois.

Note C. Les rapports sont préparés tous les trimestres, et sont émis dans les 8 semaines suivant la fin de la période.

iii) Qualité de l'information

Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données sur l'exécution des projets et en particulier pour les données sur le financement externe. Au niveau des deux documents d'exécution budgétaire de la DESB, les problèmes concernant l'exactitude des données sont clairement mentionnés dans les rapports. Ce n'est pas le cas pour les tableaux des OGT élaboré par la DGT.

Note C. Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données et ne sont pas toujours mentionnés dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-24	C+	C+	Il n'y a pas de changement de performance entre 2008 et 2013.	-
i)	C	B	La note est meilleure mais vraisemblablement la situation n'a pas changé depuis 2008 (car la même information est disponible en 2008 et 2013)	Les dépenses dans les tableaux des OGT sont toujours saisies aux phases de l'engagement et du paiement
ii)	B	C	La note s'est détériorée mais vraisemblablement la situation n'a pas changé depuis 2008	Les Tableaux des OGT sont finalisés dans les huit (8) semaines suivant le mois
iii)	C	C	Statu quo dans la performance	--

⁷⁴Le Compte Rendu du 1^{er} trimestre 2012 a été finalisé en août 2012, pour le 2^{ième} trimestre en septembre 2012, pour le 3^{ième} trimestre en décembre 2012 et pour le 4^{ième} trimestre en mai 2013 (Source : Communication écrite de la DESB, DGB, MFB, décembre 2013)

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

i) Etat complet des états financiers

Le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), élaboré par Direction Générale du Trésor (DGT) du MFB, est un document qui appuie le projet de Loi de Règlement (élaboré par la Direction Générale du Budget)⁷⁵.

En fait le CGAF est une pièce maitresse qui est joint au projet de cette Loi. Il comprend la balance consolidée de l'Etat, c'est-à-dire les recettes et les dépenses exécutées (à la phase du paiement) pendant l'exercice, les soldes bancaires, les prêts octroyés par l'Etat, les participations financières de l'Etat et les dettes. Le CGAF présente chaque poste de façon détaillée⁷⁶. Il est presque complet. Il exclut en fait les fonds des projets financés sur ressources externes déposés auprès des banques commerciales. En outre la situation des prêts octroyés par l'Etat ainsi que les participations financières de l'Etat ne sont pas tout à fait exhaustive⁷⁷.

Le Projet de Loi de Règlement s'appuie sur le CGAF et l'inclut en annexe. Il se compose d'un exposé des motifs avec les états de recettes et dépenses (à la phase du mandatement).

Note B. Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Il comprend, à quelques exceptions près, des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier.

ii) Soumission dans les délais des états financiers

Le dernier projet de Loi de Règlement finalisé est celui de l'exercice financier de 2008. Il a été transmis à la Cour des Comptes avec le CGAF et toutes les annexes explicatives le 25 novembre 2013, 4 ans et 11 mois suivant la fin de l'exercice. Ce délai est en augmentation par rapport aux deux projets de Loi de Règlement précédents (2006 et 2007)⁷⁸.

Note D. Si les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.

⁷⁵ Ministère des Finances et du Budget, Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique, *Compte Général de l'Administration des Finances 2008*, Antananarivo, 2013.

⁷⁶ Le CGAF inclut 3 parties détaillées : 1) Une partie Balance Générale incluant la balance consolidée des opérations et les développements des Comptes de résultat des opérations du Budget, des comptes de commerce et des résultats du Trésor ; 2) Une partie Développement Divers incluant les développements des avances accordées par divers organismes, des comptes de prêts, des participations financières de l'Etat, des emprunts de l'Etat et les Etats comparatifs des opérations sur fonds de contrevaieur ; 3) Le texte d'Approbation et de Visa. (Sources : CGAF 2008, *Idem*).

⁷⁷ Seules les participations financières et les prêts qui ont fait l'objet d'opérations de trésorerie (de décaissements) sont comptabilisés

⁷⁸ Le projet de Loi de Règlement de 2007 a été présenté à la Cour des Comptes le 14 septembre 2012 (4 ans et 9 mois après la période couverte) et le projet de Loi de Règlement de 2006 a été présenté à la Cour des Comptes en juin 2008 (1 an et 6 mois après la période couverte).

iii) Les normes comptables utilisées

Pour la comptabilisation des opérations on utilise le Plan Comptable des Opérations Publiques (2006)⁷⁹. Ce Plan s'est inspiré des normes comptables internationales IPSAS.

Note A. Les normes IPSAS ou des normes nationales équivalentes sont appliquées à tous les états.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-25	D+	D+	L'évaluation PEFA de 2013 a établi une détérioration de la performance par rapport à 2008, due essentiellement au retard accumulé à l'élaboration du CGAF et du projet de Loi de Règlement	-
i)	A	B	Il y a détérioration de la note mais il n'y a pas de changement de la performance.	Le contenu du CGAF n'a pas changé en 2013 par rapport à 2008. Ce compte est presque complet.
ii)	D	D	Pas d'évolution de la performance.	Le retard accumulé dans l'élaboration du CGAF et de la Loi de Règlement a augmenté en 2013 par rapport à 2008.
iii)	A	A	Pas d'évolution de la performance.	Les mêmes normes comptables nationales sont utilisées en 2013 comme en 2008.

⁷⁹Décret no 2005-210 du 25 avril 2005 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques

3.6 Surveillance et vérification externes

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

La Cour des Comptes est l'institut Supérieur de Contrôle (ISC)⁸⁰ à Madagascar.

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Le dernier projet de Loi de Règlement vérifié a été celui de l'exercice 2006. L'audit a été finalisé en octobre 2008. En septembre 2012, la Cour a reçu le projet de Loi de Règlement de 2007. Actuellement (décembre 2013) la Cour des Comptes procède à la vérification de ce projet de Loi de Règlement de l'exercice 2007. Le rapport de cette vérification est en voie de finalisation. En 2012 la Cour a initié l'audit financier (contrôle juridictionnel) de la Paierie Générale d'Antananarivo (avec couverture des exercices 2004, 2005 et 2006). Les dépenses assignées à la Paierie Générale ont représenté au moins 80% des dépenses de l'Administration Centrale (et au moins 50% des dépenses du Gouvernement Central)⁸¹. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions, les dépenses notamment, et les questions majeures (irrégularités, fraudes) sont mises clairement en évidence. La Cour utilise les normes mentionnées dans le Manuel de Procédures et d'Exécution (2003 avec mise à jour en 2009). Depuis 2011, la Cour utilise les normes ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) 400, 4000 et 4100.

Note C. Les entités de l'administration centrale représentant au moins 50 % du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification.

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au congrès

Les rapports d'audit ne sont pas envoyés à l'Assemblée (la Loi ne le requiert pas). Le dernier rapport d'audit de la Loi de Règlement envoyé à l'Assemblée a été celui de l'exercice 2006. La Cour l'a reçu le 14 juillet 2008 et l'Assemblée l'a reçu le 25 novembre 2008 (5 mois après réception du rapport par la Cour).

Note D. Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe

⁸⁰Loi Organique no 2004-036 relative à l'Organisation aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les 3 cour la composant du, art 264 et suivants du 1 octobre 2004

⁸¹Communication écrite de la Cour des Comptes et de la Direction Générale du Trésor (décembre 2013)

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Une réponse formelle aux recommandations des auditeurs est donnée de façon systématique par les représentants des entités auditées. Dans la plupart des cas cette réponse est peu articulée et peut être formulée avec retard. En outre les preuves d'un suivi quelconque sont limitées.

Note C. Une réponse formelle est donnée, quoique avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Il existe peu de preuve quant à un suivi quelconque.

Réformes

Il est prévu que les rapports d'audits publics (synthèse de tous les rapports d'audits) soient envoyés dès 2014

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-26	D	D+	Dans l'ensemble la performance de fonction audit externe de l'ISC s'est légèrement améliorée	--
i)	D	C	Amélioration de la performance par rapport à 2008	Au moins 50% des dépenses du Gouvernement Central sont audités
ii)	D	D	Statu quo dans la performance. En 2013 comme en 2008 les rapports d'audits ne sont pas envoyés à L'Assemblée.	--
iii)	D	C	Amélioration de la performance entre 2008 et 2013.	--

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

La mission n'a pas pu obtenir les informations nécessaires à l'évaluation de cette composante.

Note NN. Indisponibilité des informations

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

La mission n'a pas pu obtenir les informations nécessaires à l'évaluation de cette composante.

Note NN. Indisponibilité des informations

iii) L'adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

Aux termes des dispositions de l'article 46 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, le projet de loi de finances de l'année doit être déposé et distribué au Parlement au plus tard le 30 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Les deux Assemblées disposent donc d'un délai maximum de soixante (60) jours pour l'examiner. Pour la première lecture, l'Assemblée nationale dispose d'un délai maximum de trente (30) jours et le Sénat d'un délai maximum de quinze (15) jours (article 47 de la loi organique de 2004). Suivant les informations reçues de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances de l'exercice 2012 a été déposé au Parlement le 08 décembre 2011, soit avec un retard de 37 jours, ce qui a laissé au plus 23 jours aux deux Assemblées pour l'examiner. Pour le projet de Loi de Finances de 2013, l'Assemblée l'a approuvé le 20 novembre 2012, moins de 20 jours après l'avoir reçu et le Sénat le 4 décembre 2012, environ 30 jours après l'avoir reçu.

Note D. Le temps imparti au Parlement pour l'examen du projet de loi de finances est inférieur à un mois (pour l'Assemblée), ce qui est manifestement insuffisant pour des débats significatifs.

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

Suivant les dispositions de la Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, les dotations budgétaires peuvent être modifiées en cours d'année par voie réglementaire par les mécanismes ci-après : (i) virements de crédits (article 19); (ii) transferts de crédits (article 19); (iii) décrets d'avance (article 20) et (iv) arrêtés portant ouverture de crédits supplémentaires (article 13).

Les virements de crédits sont effectués à l'initiative des ministères et institutions par décret en Conseil de Gouvernement. Ils peuvent modifier la répartition des crédits entre les programmes d'un même ministère et leur montant cumulé au titre d'une année ne peut excéder 10% des crédits ouverts. Ils ne modifient donc pas la composition administrative du budget initial. Au titre de l'exercice 2012, plus de dix-huit (18) décrets de virement de crédits ont été pris dans le respect des dispositions légales.

Les transferts ne peuvent aussi être effectués que par décret pris en Conseil de Gouvernement. Ils modifient la répartition de crédits entre des programmes de ministères distincts tout en conservant l'objet des crédits transférés. Les transferts affectent donc la composition administrative et programmatique du budget initial. Sur la période couverte par la présente évaluation, aucun transfert de crédit n'a été effectué.

Les décrets d'avances permettent au Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires en cas d'urgence sous les conditions suivantes : (i) l'équilibre budgétaire ne doit pas être affecté ; (ii) l'avis préalable du Bureau permanent ou à défaut des commissions de l'Assemblée Nationale et du sénat doit être requis avant la prise du décret ; (iii) la ratification des crédits ouverts par décret d'avances doit être demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances. Dans la pratique, le mécanisme de décret d'avances n'est pas mis en œuvre.

Les arrêtés d'ouverture de crédits supplémentaires peuvent être pris par le Ministre en charge des finances et du budget pour augmenter, en cas de besoin, les dotations des lignes budgétaires dotées de crédits évaluatifs. En réalité, ce mécanisme n'est pas mis en œuvre.

Note A. Les règles relatives aux modifications qui peuvent être apportées au budget en cours d'exercice par voie réglementaire sont claires et fixent strictement les limites de l'Exécutif en la matière. En 2012, seul des virements de crédits ont été effectués dans le respect des règles fixées par la loi organique sur les finances publiques. Ces modifications n'ont pas entraîné une modification de la composition administrative du budget général de l'État.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2012	Evolution de la performance entre 2008 et 2012	Autres facteurs
PI-27	C+	D+	La dégradation de la note de cet indicateur est due à la détérioration de la note de la composante (iii).	--
i)	C	NN	Informations non disponibles	--
ii)	C	NN	Informations non disponibles	--
iii)	A	D	La note de cette composante s'est considérablement dégradée du fait de la réduction du temps imparti au Parlement entre 2007 et 2012 de deux mois à moins d'un mois.	--
iv)	C	A	La note s'est nettement améliorée du fait du respect des règles régissant les virements de crédits.	--

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le Congrès

i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'organe délibérant (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

Au cours des 3 dernières années, aucun rapport de vérification n'a été soumis à l'Assemblée, ni de rapport d'audit (ce n'est pas prévu par la loi), ni de projet de Loi de Règlement audité. Les trois derniers projets de Lois de Règlement reçus sont ceux de 2004, 2005 et 2006. Ils ont été adoptés par le Parlement le 21 juin 2007, le 3 juillet 2008 et le 17 décembre 2008 respectivement.

TABLEAU 3.20 DÉLAIS D'ADOPTION DES 3 DERNIERS PROJETS DE LOI DE RÈGLEMENT (2004-2006)

	2004	2005	2006
Dépôts Projets de Lois de Règlement à L'Assemblée	27 novembre 2006	18 juin 2008	25 novembre 2008
Adoption par l'Assemblée	21 juin 2007	3 juillet 2008	17 décembre 2008
Délai d'adoption	7 mois	1 mois	1 mois

Source : MFB, DGB, Service Suivi et Synthèse Budgétaire (SSB), Assemblée Nationale, Cour des Comptes

Note D. L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas.

ii) Ampleur des auditions effectuées par le congrès concernant les principales conclusions

Les rapports d'audit n'étant pas soumis à l'Assemblée, aucune audition n'est effectuée.

Note D. Le parlement ne conduit aucune audition approfondie

iii) Formulation de recommandations de mesures par le Congrès et suite donnée par l'exécutif

Les rapports d'audit n'étant pas soumis à l'Assemblée, aucune audition n'est effectuée. Aucune recommandation n'est formulée et par conséquent aucune suite n'est donnée par l'exécutif.

Note D. Le parlement ne formule aucune recommandation.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
PI-28	D+	D	Détérioration de la note par rapport à 2008 mais pas détérioration de la performance	--
i)	B	D	Il y a une détérioration de la note par rapport à 2008. Toutefois il n'y a pas de détérioration de la performance car la note aurait dû être D en 2008	--
ii)	D	D	Statu quo dans la performance	--
iii)	D	D	Statu quo dans la performance	--

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Madagascar ne reçoit plus d'appui budgétaire depuis fin 2008. En conséquence cet indicateur n'est pas applicable.

i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Congrès

ii) Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance 2008 et 2013	Autres facteurs
D-1	A	NA	--	--
i)	A	NA	--	--
ii)	A	NA	--	--

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

Depuis 2009, les bailleurs de fonds ne communiquent pas des informations relatives aux prévisions budgétaires à inscrire dans la loi de finances. La plateforme de gestion de l'aide (AMP) mise en place pour remédier à cette insuffisance est alimentée trimestriellement par les bailleurs en ce qui concerne leurs décaissements, mais très peu d'informations sur les prévisions y sont retracées.

NoteD. Les bailleurs de fonds ne communiquent pas d'information sur les prévisions budgétaires.

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

Seule la BAD fournit des rapports trimestriels sur les flux réels de son appui à Madagascar. Les opérations de la BAD au titre de l'exercice 2012 représentent environ 11% des prévisions totales d'emprunt.

La situation des flux financiers effectifs de la Banque Mondiale est disponible au temps réel sur son site officiel « client connexion ».L'AFD transmet

également au Service de la Gestion des Aides Bilatérales (SGAB) des relevés mensuels des opérations et des rapports annuels. Par ailleurs, tous les bailleurs de fonds communiquent à la Direction de la Dette Publique la situation des flux financiers des projets laquelle est annexée à l'aide-mémoire de la mission de supervision du projet qui devrait avoir lieu au moins une fois par an.

NoteD. Seule la BAD dont les opérations représentent 11% des prévisions totales d'emprunt en 2012 fournit des rapports trimestriels sur les flux réels de ses décaissements.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
D-2	B+	D	La note s'est dégradée en raison des changements intervenus dans les relations de Madagascar avec les PTF du fait de la crise politique depuis 2009.	--
i)	A	D	La note de cette composante s'est dégradée du fait des changements intervenus dans les relations de Madagascar avec les Partenaires techniques et financiers suite à la crise politique depuis 2009.	--
ii)	B	D	<i>Idem.</i>	--

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales

Tous les fonds versés à l'administration centrale sont gérés suivant les procédures propres à chaque bailleur. Pour les subventions de l'AFD, les procédures de l'AFD sont appliquées (manuels de procédures spécifiques). Par contre, pour les Fonds de contre-valeur (FCV) de tous bailleurs, les procédures nationales sont appliquées concernant les passations de marché.

NoteD. La totalité des fonds versés à l'administration centrale par les bailleurs sont gérés suivant leurs propres procédures.

Indicateur & Composantes (M1)	Note 2008	Note 2013	Evolution de la performance entre 2008 et 2013	Autres facteurs
D-3	D	D	La situation n'a pas changé entre 2008 et 2013.	--
i)	D	D	La situation n'a pas changé.	--

4. Le processus de réformes

Madagascar ne dispose pas encore d'un plan stratégique de réformes des finances publiques. Toutefois, à l'instigation des Autorités malgaches, les différentes directions générales du MFB et les autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques ont, chacune dans son domaine, initié de nombreuses réformes avec l'assistance des projets d'appui institutionnel, notamment du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) conclu avec la Banque Mondiale.

En vue de consolider les réformes des finances publiques le Gouvernement malgache a engagé en 2013 la procédure de recrutement d'un Consultant qui se chargera notamment de :

- (i) L'élaboration de la vision et de la stratégie de la réforme ;
- (ii) L'élaboration du Plan Directeur des Réformes ;
- (iii) L'élaboration du Plan Directeur Informatique ;
- (iv) L'élaboration du Plan d'action des réformes.

4.1 Description des réformes récentes et en cours

Les réformes récentes et en cours dans le domaine de finances publiques sont présentées ci-après :

1. Au niveau de la Direction Générale des Impôts

- Création de services régionaux pilotes gérant les contribuables au régime simplifié ;
- Consolidation de la simplification du système fiscal par la réduction du nombre d'impôt (19 en 2012) et la réduction du taux des impôts sur les revenus (20% en 2013) ;
- Obligation de paiement par voie bancaire des transactions entre assujettis à la TVA ;
- Extension de la télé déclaration aux contribuables moyens ;
- Ré immatriculation et immatriculation suivant un identifiant unique des contribuables par télé procédure (Nif online) ;
- Normalisation de la profession de grossiste ;
- Amélioration de la couverture du tissu fiscal par la poursuite de la politique d'implantation de centres fiscaux dans chaque district.

2. Au niveau de la Direction Générale des Douanes

- Mise à jour du Tarif en 2005-2007 puis 2008-2012 ;
- Élaboration d'un Code de Conduite en 2008 ;

- Mise en place du MIDAC ou intégration dans le système des Ministères, Départements et Autorités de Contrôle ;
- Mise en place de l'Observation du Délai de Dédouanement (ODD) ;
- Installation des scanners dans les principaux bureaux (Tamatave, Majunga, Ivato, Tuléar, Diégo) de 2005 à 2012 ;
- Renforcement du contrôle de dédouanement des containers au port de Tamatave.

3. *Au niveau de la Direction Générale du Budget*

- Refonte successive de la nomenclature de gestion du budget de programme de cinq niveaux en 2005 (Mission, Programme, Objectif, Activité et Indicateur d'Activité) à trois niveaux en 2006 et 2007 (Mission, Programme et Objectif) avec alignement au DSRP et au MAP, et à deux niveaux (Mission et programme) en 2008 pour le budget 2009 ;
- Mise en œuvre du budget de programme dans les Établissements Publics Nationaux (EPN) ;
- Déconcentration de la Direction Générale du Budget (DGB) par la mise en place des Services Régionaux de la Solde et des Pensions (SRSP) et des Services régionaux de l'Exécution Budgétaire (SREB) ;
- Mise en place des Clubs Régionaux de Gestion Publique dans 22 régions : il s'agit de plateforme d'échange entre les acteurs budgétaires y compris les services régionaux des ministères sectoriels sous la présidence du Chef de région ;
- Amélioration de la revue de l'exécution budgétaire par la mise en œuvre d'une revue de performance ;
- Mise en place d'un Centre Informatique Régional (CIR) à Majunga pour la Santé.

4. *Au niveau de la Direction Générale du Trésor (DGT)*

- Réforme du réseau comptable du Trésor (création de nouvelles Trésoreries Générales, de Trésoreries ministérielles, Trésoreries intercommunales etc.) ;
- Traitement informatisé de la gestion des chèques carburant ;
- Informatisation des agences comptables des postes diplomatiques et consulaires ;
- Réactivation de la Cellule technique d'apurement des comptes publics composée de la Direction Générale du Trésor (DGT), la Cour des Comptes (CDC) et la Direction Générale du Budget (DGB) en vue de résorber le retard dans la production des comptes publics ;
- Mise en place progressive du Compte Unique du Trésor (CUT) par la fermeture des comptes des EPN dans les banques primaires et la domiciliation de tous leurs fonds au Trésor Public ;
- Dématérialisation des moyens de paiement : adoption du projet de loi sur la dématérialisation par le Conseil de Gouvernement ;
- Mise en place d'un mécanisme de télé compensation entre le Trésor et la Banque Centrale de Madagascar (BCM).

5. *Au niveau du système de contrôle*

- Généralisation du système de contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses (CHED) ;
- Érection de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes ;
- Réforme du système des archives de la Cour des Comptes.

6. *En matière de passation des marchés publics*

- Révision du mode de computation des seuils de passation des marchés publics ;
- Édition et publication du Journal de passation des marchés publics ;
- Mise en place du Club des Personnes Responsables des Marchés publics ;
- Mise en place de plateformes de dialogue avec le secteur privé au niveau central et dans les Régions ;
- Déconcentration de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

7. *En matière de système d'information*

- Conception et réalisation du Système d'information intégré de gestion des finances publiques (SIIGFP) entièrement centralisé :
 - o Les modèles de données et la maquette de l'application centralisée sont réalisés ;
 - o Le module gestion du budget (incluant la programmation budgétaire est déjà utilisée depuis fin 2009 pour la préparation du budget) ;
 - o Le module comptabilité des recettes est actuellement en cours de test ;
 - o Les modules comptabilité des dépenses, comptabilité générale et la gestion de trésorerie sont en attente de développement.
- Renouvellement parcs informatiques, poursuite sécurisation réseaux (WIMAX intra-ville, Backup intra-ville et inter-ville) et de la sécurisation électrique (Groupe, prises terres, parafoudre, ...)
- Développement du Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP) qui est entièrement de base centralisée et son déploiement dans toute l'île depuis Janvier 2010
- Mise en place progressive de la base de données centralisée de SYDONIA++.
- Mise en place de l'immatriculation des contribuables centralisée (NIFONLINE) ;
- Mise en place de la télé-compensation dans les services des grandes entreprises.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

4.2.1 Le cadre institutionnel de mise en œuvre des réformes

Le cadre institutionnel de mise en œuvre des réformes est constitué d'organes et de services administratifs.

1. Le Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA)

Placé sous la tutelle de la Primature, le PREA est l'instance suprême de conception, de coordination, de gestion et d'animation de l'ensemble des actions de réformes, de modernisation et d'utilisation des nouvelles technologies, visant à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de l'administration publique pour la fourniture d'un service public de qualité et accessible aux usagers. Les organes du PREA sont le Conseil d'Orientation et de Suivi (COS), le Comité Restreint (CR) et la Coordination Générale. Outre les représentants de l'administration publique centrale et territoriale, le COS comprend des représentants de la société civile, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers. Les projets de d'appui à la gouvernance sont et seront rattachés à cette structure (Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel – PGDI, Projet d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle – PAGI, ...)

2. Le Comité de Pilotage des réformes de Finances Publiques.

Mis en place par l'arrêté n° 11924/2013 du 29 mai 2013, le Comité de Pilotage des réformes des finances publiques est chargé de la mise en cohérence de toutes les actions menées dans le cadre des réformes sur les finances publiques, et de la conception d'un plan d'actions et du suivi de sa mise en œuvre. Il est co-présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement et le Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget. Son secrétariat exécutif est assuré par le Directeur du Renforcement de la Gouvernance (DRG).

3. Les structures en charge de la coordination des réformes au sein du Ministère des Finances et du Budget.

La coordination des réformes au sein du Secrétariat Général du Ministère des Finances et du Budget est assurée par un Coordonnateur des réformes (COREF) appuyé d'un Assistant. Le COREF et son assistant sont financés par le PGDI et assurent pour l'essentiel la planification, l'appui à la réalisation et au suivi-évaluation technique des activités de réformes.

Le décret n° 2012-045 du 17 janvier 2012 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son ministère a créé au niveau du Secrétariat Général et de certaines directions générales du ministère des structures dédiées au pilotage et à la coordination des réformes. Il s'agit notamment :

- De la Direction du Renforcement de la Gouvernance rattachée au Secrétariat Général du MFB qui assure la coordination opérationnelle des activités des projets en relation avec le Ministère des Finances et du Budget ;
- Du Service de la coordination et des réformes de la Solde et des Pensions au sein de la Direction de la Solde et des Pensions (DSP) à la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- Du Service de pilotage et de suivi des réformes au sein de la Direction Générale des Impôts (DGI) ;
- Du Service de la réglementation et des réformes au sein de la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) à la Direction Générale du Trésor (DGT).

4.2.2 Les autres facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes.

1. La volonté politique

Les nombreuses réformes entreprises ces dernières années dans tous les domaines de la gestion des finances publiques en dépit de l'inexistence d'un cadre stratégique de réformes, la mise en place de structures et services de coordination des réformes au sein du Ministère des Finances et du Budget en 2012 et 2013, la réalisation de la présente auto-évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques de Madagascar (PEFA), et le recrutement en cours d'un consultant pour l'élaboration d'un cadre stratégique des réformes des finances publiques, traduisent l'engagement des autorités malgaches en général et du Ministre des Finances et du Budget en particulier à concevoir et à mettre en œuvre des réformes en vue de l'amélioration de la gestion des finances publiques malgaches.

En outre, le processus de retour à la normalité politique qui est actuellement en cours par l'organisation des élections présidentielle et législative contribuera à la création d'un climat favorable à la planification et à la mise en œuvre des réformes des finances publiques.

2. L'appropriation des réformes par les administrations

La réalisation de la présente auto-évaluation PEFA a permis à toutes les administrations impliquées dans la gestion des finances publiques de diagnostiquer les faiblesses du système actuel de gestion des finances publiques du pays, ce qui leur permettra de définir et de s'approprier les réformes nécessaires à l'amélioration du système.

3. L'implication de la société civile

Le Gouvernement malgache a entrepris récemment des actions en vue de l'implication de la société civile dans le contrôle de la gestion publique à travers les actions de Transparences et de Redevabilité Sociale du PGDI entre autres. A cet effet, la société civile signe avec les structures étatiques une Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances.

4. Les projets d'appui institutionnel

D'une manière générale, la mise en œuvre des projets d'appui institutionnel conclus avec les Partenaires techniques et financiers (PTF) contribue à la conception et à la mise en œuvre des réformes. De façon particulière, le Programme d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle (PAGI) conclu avec la BAD qui débutera en 2014 contribuera à la conception et à la mise en œuvre de réformes de finances publiques.

ANNEXES

Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3

Tableau Annexe 1-1 : Dépenses primaires du budget voté et dépenses primaires réalisées en millions de MGA (2010)

Données pour l'exercice = 2010						
Chapitre Administratif	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	%
1. Ministère des Finances et du Budget	723 732	505 489	579 284	(73 795)	73 795	12,7%
2. Ministère de l'Education Nationale	433 676	336 219	347 119	(10 900)	10 900	3,1%
3. Ministère de la Santé	154 978	119 453	124 046	(4 593)	4 593	3,7%
4. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation	118 609	54 468	94 936	(40 469)	40 469	42,6%
5. Ministère des Forces Armées	111 994	116 729	89 641	27 088	27 088	30,2%
6. Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie	89 220	82 941	71 413	11 528	11 528	16,1%
7. Ministère de l'Enseignement Supérieur & De la Recherche Scientifique	80 756	75 498	64 638	10 860	10 860	16,8%
8. Ministère de la Justice	68 797	59 369	55 066	4 303	4 303	7,8%
9. Ministère de la Sécurité Intérieure	63 342	59 195	50 699	8 495	8 495	16,8%
10. Ministère des Affaires Étrangères	61 727	36 467	49 407	(12 940)	12 940	26,2%
11. Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	61 676	22 647	49 366	(26 719)	26 719	54,1%
12. Ministère de l'Intérieur	57 579	51 679	46 087	5 593	5 593	12,1%
13. Ministère de l'Agriculture	54 598	35 598	43 701	(8 103)	8 103	18,5%
14. Présidence de la Haute Autorité de la Transition	43 939	246 663	35 169	211 494	211 494	601,4%
15. Primature	39 372	16 237	31 514	(15 277)	15 277	38,8%
16. Ministère des Transports	32 558	9 499	26 060	(16 561)	16 561	50,9%
17. Assemblée Nationale	25 468	8 706	20 385	(11 679)	11 679	45,9%
18. Ministère de l'Eau	20 675	9 698	16 548	(6 850)	6 850	33,1%
19. Ministère des Sports	20 092	11 358	16 082	(4 724)	4 724	23,5%
20. Secrétariat d'État Chargé de l'Enseignement Technique & Formation Prof	19 795	15 419	15 844	(425)	425	2,1%
21. Autres Ministères	168 310	88 393	134 717	(46 325)	46 325	27,5%
Dépense allouée	2 450 894	1 961 724	1 961 724	0	558 720	
Imprévus	55 282	23 792				
Dépense totale	2 506 175	1 985 516				
Variation globale (PI-1)						20,8%
Décomposition de la variation (PI-2)						28,5%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,9%

Sources : MFB, DESB (novembre 2013)

Tableau Annexe 1-2 : Dépenses primaires du budget voté et dépenses primaires réalisées en millions de MGA(2011)

Données pour l'exercice = 2011						
Chapitre Administratif	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	%
1. Ministère des Finances et du Budget	774 760	611 426	636 783	(25 356)	25 356	4,0%
2. Ministère de l'Education Nationale	537 147	420 525	441 486	(20 961)	20 961	4,7%
3. Ministère de la Santé	164 356	146 063	135 086	10 977	10 977	8,1%
4. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation	162 613	115 435	133 654	(18 218)	18 218	13,6%
5. Ministère des Forces Armées	145 788	144 734	119 824	24 910	24 910	20,8%
6. Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie	124 574	115 448	102 388	13 059	13 059	12,8%
7. Ministère de l'Enseignement Supérieur & De la Recherche Scientifique	81 481	89 959	66 970	22 989	22 989	34,3%
8. Ministère de la Justice	70 386	67 852	57 851	10 001	10 001	17,3%
9. Ministère de la Sécurité Intérieure	68 351	68 387	56 178	12 209	12 209	21,7%
10. Ministère de l'Agriculture	50 026	40 877	41 117	(240)	240	0,6%
11. Ministère des Affaires Étrangères	46 435	36 746	38 165	(1 420)	1 420	3,7%
12. Ministère de l'Économie et de l'Industrie	41 029	8 176	33 722	(25 546)	25 546	75,8%
13. Primature	40 937	39 226	33 647	5 579	5 579	16,6%
14. Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	40 765	29 946	33 505	(3 559)	3 559	10,6%
15. Présidence de la Haute Autorité de la Transition	36 421	32 844	29 935	2 909	2 909	8,0%
16. Ministère des Transports	27 172	6 100	22 333	(16 233)	16 233	59,7%
17. Ministère de l'Intérieur	26 444	27 496	21 735	5 761	5 761	21,8%
18. Assemblée Nationale	25 561	24 470	21 009	3 461	3 461	13,5%
19. Secrétariat d'État Chargé de l'Enseignement Technique & Formation Prof	25 027	21 873	20 570	1 303	1 303	5,2%
20. Ministère des Sports	18 706	16 534	15 375	1 159	1 159	6,2%
21. Autres Ministères	169 918	136 872	139 657	(2 785)	2 785	1,6%
Dépense allouée	2 677 897	2 200 988	2 200 988	(0)	228 635	
Imprévus	56 454	23 535				
Dépense totale	2 734 350	2 224 523				
Variation globale (PI-1)						18,6%
Décomposition de la variation (PI-2)						10,4%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,86%

Sources : MFB, DESB (novembre 2013)

Tableau Annexe 1-3 : Dépenses primaires du budget voté et dépenses primaires réalisées en millions de MGA(2012)

Données pour l'exercice = 2012						
Chapitre Administratif	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	%
1. Ministère des Finances et du Budget	736 792	815 671	605 576	210 095	210 095	34,7%
2. Ministère de l'Education Nationale	491 780	437 589	404 199	33 391	33 391	8,3%
3. Ministère des Forces Armées	150 654	144 822	123 824	20 998	20 998	17,0%
4. Ministère de la Santé	149 839	137 155	123 154	14 001	14 001	11,4%
5. Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie	136 269	122 446	112 001	10 445	10 445	9,3%
6. Ministère de l'Enseignement Supérieur	80 271	89 935	65 976	23 960	23 960	36,3%
7. Ministre de la Sécurité Intérieure	76 073	73 655	62 525	11 130	11 130	17,8%
8. Ministère de la Justice	63 643	62 358	52 309	10 049	10 049	19,2%
9. Ministère de la Décentralisation	51 990	49 353	42 731	6 622	6 622	15,5%
10. Ministère des Affaires Étrangères	47 936	36 554	39 399	(2 845)	2 845	7,2%
11. Vice primature Chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire	45 800	38 958	37 643	1 314	1 314	3,5%
12. Ministère de l'Agriculture	44 823	37 400	36 841	559	559	1,5%
13. Primature	38 915	36 204	31 985	4 220	4 220	13,2%
14. Ministère de l'Enseignement Technique & Formation Professionnelle	28 987	24 492	23 825	667	667	2,8%
15. Présidence de la Haute Autorité de la Transition	28 792	26 103	23 665	2 438	2 438	8,5%
16. Ministère des Transports	28 041	21 151	23 047	(1 896)	1 896	6,8%
17. Ministère de l'Intérieur	25 327	27 307	20 817	6 491	6 491	25,6%
18. Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	22 594	19 672	18 570	1 102	1 102	4,9%
19. Congrès de la Transition	21 722	23 860	17 854	6 007	6 007	27,7%
20. Ministère de l'Environnement et des Forêts	16 158	12 414	13 280	(866)	866	5,4%
21. Autres Ministères	149 238	127 055	122 660	4 395	4 395	2,9%
	2 435 646	2 364 157	2 001 880	362 277	373 492	
Imprévus	19 523	11 746				
Dépense totale	2 455 169	2 375 902				
Variation globale (PI-1)						3,2%
Décomposition de la variation (PI-2)						18,7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,5%

Sources : MFB, DESB (novembre 2013)

Tableau Annexe 1-4 : Dépenses primaires, variation et déviations globales (2010-2012)

	Pour PI-1	Pour PI-2 (i)	Pour PI-2 (ii)
Exercice	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
2010	20,8%	28,5%	
2011	18,6%	10,4%	0,763%
2012	3,2%	18,7%	

Sources : Tableaux Annexe 1-1, Annexe 1-2, Annexe 1-3

Annexe 2: Résumé notes indicateurs/composantes (2008-2013)

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget					
Indicateur	Notes	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
PI-1 /M1	D/D	D/D	--	--	--
PI-2 /M1	A/C+	A/C	--/A	--	--
PI-3 /M1	B/A	B/A	--	--	--
PI-4 /M1	C+/NN	B/NN	C/D	--	--
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
PI-5 /M1	A/A	A/A	--	--	--
P-6 /M1	C/C↑	C/C↑	--	--	--
PI-7 /M1	C+/D	C/D	B/D	--	--
PI-8 /M2	B/C	A/B	A/C	D/D	--
PI-9 /M1	D+/D	D/D	A/D	--	--
PI-10 /M1	C/C	C/C	--	--	--
C. CYCLE BUDGÉTAIRE					
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques					
PI -11 /M2	A/B	B/D	A/A	A/A	--
PI -12 /M2	C+/D+	C/C	A/D	D/D	C/C
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI -13 /M2	B/B↑	B/B	B/B	C/C	--
PI -14 /M2	B/B	C/B	B/B	B/B	--
PI -15 /M1	D+/D+	D/NN	B/C	B/D	--
PI -16 /M1	B+/D+	A/A	B/D	B/B	--
PI -17 /M2	B/C	B/C	B/B	B/D	--
PI -18 /M1	D+/D+	D/D	C/C	C/C	C/D
PI -19 /M1	C/D+	--/B	D/D	B/D	C/D
PI -20 /M2	C+/C	B/C	C/C	B/C	--
PI -21 /M1	C+/C	A/C	B/C	C/C	--
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					
PI -22 /M2	D+/D+	C/C	D/D	--	--
PI -23 /M1	D/D	D/D	--	--	--
PI -24 /M1	C+/C+	C/B	B/C	C/C	--
PI -25 /M1	D+/D+	A/B	D/D	A/A	--
C(iv) Surveillance et vérification externes					
PI -26 /M1	D/D+	D/C	D/D	D/C	--
PI -27 /M1	C+/D+	C/NN	C/NN	A/D	C/A
PI -28 /M1	D+/D	B/D	D/D	D/D	--
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1/M1	A/NA	A/NA	A/NA	--	--
D-2/M1	B+/D	A/D	B/D	--	--
D-3/M1	D/D	D/D	--	--	--

Annexe 3 : Notes avec justifications (Évaluations 2008- 2013)

Indicateur	Note 2008	Note 2013	Explication résumée et comparaison par rapport à 2008
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	Pas de changement dans la performance entre 2008 et 2013
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	A	C+	La version de cet indicateur ayant changé, la comparaison explicite n'est pas possible. Néanmoins la variation dans la composition des dépenses est plus importante pendant la période (2010-2012) que pendant la période (2005-2007)
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	A	La version de l'indicateur a changé en 2011 et à première vue il n'est pas possible de comparer la performance. Néanmoins, si les taux de la nouvelle version sont appliqués aux données de 2008 (pour 2005, 2006 et 2007) la note pour 2008 serait B. Par conséquent l'amélioration de la note en 2013 par rapport à 2008 correspond bien à une amélioration de la performance
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	NN	Cet indicateur n'a pas pu être noté parce que la composante (i) n'a pu l'être.
PI-5. Classification du budget	A	A	La note de cet indicateur n'a pas changé. Toutefois, des améliorations ont été apportées à la classification programmatique
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	C↑	Le contenu de la documentation budgétaire s'est amélioré. Elle contient en 2013 quatre (4) éléments d'information contre trois (3) en 2008. Toutefois, la note de cet indicateur n'a pas changé car l'amélioration constatée n'est pas suffisante pour passer à une note supérieure.
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C+	D	La note globale de cet indicateur a baissé entre 2008 et 2013, ce qui traduit une détérioration de l'exhaustivité budgétaire.
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	B	C	Il y a une détérioration de la performance en général due à la mauvaise communication entre les collectivités territoriales et l'Administration Centrale
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D	La dégradation de la note globale par rapport à 2008 ne traduit pas une baisse de la performance, mais résulte d'une divergence de l'analyse de la situation faite par les deux équipes d'évaluation en ce qui concerne la composante (ii).
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	Il n'y a pas d'amélioration de la performance entre 2008 et 2013
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	B	En 2013 le processus de préparation du budget est moins performant qu'en 2008, cette détérioration étant due essentiellement au temps limité réservé au MDA pour élaborer leurs estimations budgétaires.
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses	C+	D+	La baisse de la performance de cet indicateur est due principalement à la détérioration de la note de la composante (ii) relative à l'analyse de la viabilité de la dette.

Indicateur	Note 2008	Note 2013	Explication résumée et comparaison par rapport à 2008
publiques			
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	B↑	Il y a une légère amélioration de la performance qui ne se traduit pas dans la note (due à un meilleur accès des contribuables aux informations fiscales).
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	B	B	Pas de changement de note et de performance entre 2008 et 2013 pour l'indicateur. Néanmoins, on notera l'amélioration des systèmes d'enregistrement à la DGI et à la DGD.
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	D+	La situation n'a pas changé entre 2008 et 2013. Les notes attribuées en 2008 ne reflétaient pas la réalité de la performance correspondante.
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+	D+	Il y a eu détérioration de la note entre 2008 et 2013.
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	C	La dégradation de la note ne traduit pas une baisse de la performance en matière de gestion de la dette entre 2008 et 2013, mais résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les deux équipes d'évaluateurs.
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	Globalement, la note de cet indicateur n'a pas changé. Mais la dégradation de la note de la composante (iv) mérite d'être signalée même si elle n'a pas une incidence sur la note globale
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C	D+	La version de l'indicateur a changé en janvier 2011 et la comparaison explicite n'est pas possible. Néanmoins la performance de système de passation des marchés publics s'est détériorée même si l'évaluation reconnaît la bonne qualité du cadre juridique et réglementaire.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C	Détérioration de la performance
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	C+	C	Dans l'ensemble la tendance est à une légère détérioration de la performance entre 2008 et 2013.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D+	D+	Globalement, la situation n'a pas changé entre 2008 et 2013.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de	D	D	Pas de changement dans la performance entre 2008 et 2013

Indicateur	Note 2008	Note 2013	Explication résumée et comparaison par rapport à 2008
services primaires			
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	C+	Il n'y a pas de changement de performance entre 2008 et 2013.
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	L'évaluation PEFA de 2013 a établi une détérioration de la performance par rapport à 2008, due essentiellement au retard accumulé à l'élaboration du CGAF et du projet de Loi de Règlement
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D	D+	Dans l'ensemble la performance de fonction audit externe de l'ISC s'est légèrement améliorée
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	D+	La dégradation de la note de cet indicateur est due à la détérioration de la note de la composante (iii)
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	D	Il y a détérioration de la note par rapport à 2008 mais non pas détérioration de la performance
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	A	NA	-
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	B+	D	La note s'est dégradée en raison des changements intervenus dans les relations de Madagascar avec les PTF du fait de la crise politique depuis 2009.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D	La situation n'a pas changé entre 2008 et 2013.

Annexe 4 : Carte de Madagascar



Annexe 5 : Liens entre les 6 dimensions et les 3 objectifs budgétaires.

Tableau : Annexe 5.1

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficace des services
1. Crédibilité du budget	La crédibilité du budget est partiellement remise en cause par une mauvaise capacité d'exécuter les dépenses globales inscrites au budget et par une disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses. La faible crédibilité pourrait accroître le risque d'augmentation du stock d'arriérés.	Il existe des écarts relativement importants entre les taux de sur- ou sous-exécution des ministères et ceci exprime une mauvaise allocation stratégique des ressources au niveau de l'exécution du budget.	Le manque de crédibilité du budget au niveau de l'allocation stratégique des ressources contribue à une prestation peu efficace des services publics à la collectivité.
2. Exhaustivité et transparence	Il n'y a pas de suivi du risque budgétaire global imputable aux entreprises publiques et aux établissements publics. En outre la documentation budgétaire est moyennement exhaustive. Il faut souligner également que les opérations extra-budgétaires sont significatives. L'ensemble de ces éléments font que les informations disponibles sont limitées de même que la capacité du gouvernement à gérer la discipline budgétaire et les risques qui y sont associés.	Les dépenses extra- budgétaires des établissements publics sont élevées. Elles fragilisent l'efficacité de la planification stratégique au regard des priorités gouvernementales. En outre le manque d'information budgétaire consolidé au niveau central ne permet pas d'établir un lien entre l'utilisation des ressources et les priorités définies par le gouvernement.	Le manque d'exhaustivité (passable dans le cas de la documentation budgétaire), l'importance relative des dépenses extra-budgétaires et le manque de consolidation des comptes budgétaires des entreprises et établissements publics contribuent à favoriser le gaspillage des ressources et à réduire la qualité des services publics fournis.
3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales	Le processus de préparation budgétaire inclut une bonne participation du Conseil des Ministres. Toutefois il n'y a pas véritablement de lien entre les politiques nationales et le respect de la discipline budgétaire au niveau de la préparation du budget.	Au niveau des ministères, il n'y a pas suffisamment de lien les options de politique et l'élaboration du budget. En outre, la budgétisation pluriannuelle n'est pas développée en conformité avec les bonnes pratiques.	L'existence de stratégies sectorielles non-assorties de coûts et le peu de liens entre les décisions d'investissements et ses stratégies affectent l'efficacité de l'utilisation des ressources en termes de mise à disposition des services publics à la collectivité.

Tableau : Annexe 5.2

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficace des services
4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	L'efficacité partielle des contrôles des états de paie et le niveau des contrôles des marchés publics ont un effet fragilisant sur la discipline budgétaire	Dans l'ensemble des contrôles partiellement efficaces dans le cas des états de paie et incomplets dans le cas des marchés pourraient éventuellement conforter des dépenses non autorisées (composition des dépenses différentes des dotations budgétaires initiales).	Les faiblesses des contrôles des états de paie et des marchés pourraient éventuellement créer des opportunités pour des pratiques de corruption. Cela risquerait également de fragiliser la mise à disposition des services publics de façon efficace.
5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	La capacité du gouvernement pour déterminer et contrôler les agrégats budgétaires est affaiblie par un rapprochement irrégulier des comptes et par la non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires.	La production régulière de données sur l'exécution budgétaire permet de faire un suivi de l'utilisation des ressources de façon acceptable. En outre, elle permet d'identifier de façon acceptable d'éventuels problèmes suite à des changements importants dans le budget exécuté.	Les informations disponibles au niveau des rapports d'exécution budgétaire contribuent de façon acceptable à l'exécution efficace des activités de vérification et de surveillance de l'utilisation des fonds..
6. Surveillance et vérification externe	L'examen insuffisant du budget et de son exécution par la Cour des Comptes et son examen partiel par le Parlement faiblissent les pressions qui pourraient s'exercer pour que le gouvernement se préoccupe de la soutenabilité budgétaire sur le long terme et du respect de ses objectifs de politique budgétaire.	L'examen insuffisant des dépenses budgétaires et de leur exécution par la Cour des Comptes, et son examen partiel par le Parlement limitent les pressions qui pourraient s'exercer sur le gouvernement pour qu'il procède à une allocation de ressources et exécute le budget conformément à ses politiques publiques.	Le faible examen des dépenses du budget et des dépenses exécutées par la Cour des Comptes et son examen partiel par le Parlement pourraient également réduire la qualité des services publics fournis.

Annexe 6 : Liste des membres des 2 commissions d'auto-évaluation

Tableau Annexe 6.1 : Liste des 17 membres de la Commission ayant participé à la collecte des données
(Auto évaluation PEFA)

DEPARTEMENT	NOM DES AGENTS DESIGNES	GRADE	FONCTION
DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET (DPCB)	1. ANDRIAMANOHISOA Yando	Concepteur	Chef de Division
	2. RAKOTOMANANA Andrianaivo Régis		Chef de Service
DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET (DESB)	3. RALAIARIMANANA Tsiry Elysée	Administrateur des Services Financiers	Chef de Division
	4. RANDRIARIMANGA Henri	Administrateur des Services Financiers	Chargé d'études
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ARMP	5. ANDRIANARISON Ranaivoson Hasina	Concepteur	Chef de Service Suivi Evaluation
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR	6. RASOAMPARANY Thierry	Ingénieur Informaticien	Chef de Division Base des données DCP
	7. RAMANGALAHY TOLOTRA Nambinina	Inspecteur du trésor	Fondé de pouvoirs à l'ACCTDP
DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES	8. RAZAFINDRAHAGA MAMITIANA	Contrôleur des Douanes	Chef de Division
	9. RARIVOARIVELOMANANA Josiane	Statisticienne Economiste	Chef de Division
DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS	10. RAMAHATRATRA Miarinjara	Inspecteur des Impôts	Inspecteur analyste
	11. RANAIVOMANANA Fanjatiana	Inspecteur des Impôts	Statisticienne
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AUDIT INTERNE	12. RANDRIANAIVO Christophe		Directeur des Organisations et Méthodes
MINISTÈRE DE LA SANTÉ	13. RAZAFIMBELO Clovis	Administrateur Civil	Directeur Cellule Inspection Services de Santé
	14. RAVONINJATOVO Serge	Concepteur contractuel	Chef Service Appui Administratif Structures
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	15. RAZAFINDRAMORA Bruno	Planificateur	Chef de Service du Budget
DIRECTION DU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE	16. RAMAMONJISOA Rojo Antenaina	Concepteur	Chargée d'Etudes
MINISTÈRE DE LA DECENTRALISATION	17. RANDRIATAHINA Jeannine Raymonde	Planificateur Diplômé en Gestion	Chef de Service Suivi Evaluation

Source : MFB, Secrétariat Général

**Tableau Annexe 6.2 : Liste des 19 membres de la Commission de rédaction
(Auto évaluation PEFA)**

DEPARTEMENTS & ENTITEES	NOMS AGENTS DESIGNES	GRADE	FONCTION
DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	1. RAVELOMANANA TANTELY SITRAKA	Inspecteur des Impôts	Chargée d'études
DIRECTION GENERALE DU BUDGET (DPCB)	2. RABENANDRASANA Hery	Planificateur	Chef de service
DIRECTION GENERALE DU BUDGET (DESB)	3. RAKOTONDRABE Zoliarinoro N.	Administrateur des services Financiers	Chef de service
DIRECTION GENERALE DE L'ARMP	4. RAZAF Mirana 5. RASAMOELINA Jean Claude	Concepteur	Coordonnateur Général des activités ARMP Directeur de l'Audit Interne
DIRECTION GENERALE DES DOUANES	6. RAKOTOARISOA Antsa	Statisticienne Economiste	Chef de service
DIRECTION GENERALE DU TRESOR	7. RANDRIANJANAKA Mamonjjarisoa Volatantely 8. RANDRIAMAROLAFY Odile	Inspecteur du Trésor Inspecteur du Trésor	Chef de Service à la DDP Chef de Service Statistiques & Analyses Economiques
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	9. ANDRIANALIZANDRY Joël		Directeur
DIRECTION GÉNÉRALE DU CONTRÔLE FINANCIER	10. MAMINJOARY J. Frédéric	Inspecteur Général d'Etat	Délégué central du contrôle financier
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉTAT	11. RAZAFIARIJAONA Ernest	Inspecteur Général d'Etat	Chef de Groupe de mission à l'IGE
COUR DES COMPTES	12. RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison 13. RANDRIANARISON Sitraka Tsitohaina	Magistrat financier Magistrat financier	Auditeur à la Cour des Comptes Auditeur à la Cour des Comptes
DIRECTION DU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE	14. RAVELONJANAHARY Nicole 15. TSIENGENY Jocelyn 16. RAKOTOARISON Ravoavimanampisoa	Planificateur Statisticien Economiste (concepteur) Inspecteur du Trésor	Directeur Chef de service Chef de service
COORDINATION DES REFORMES DES FINANCES PUBLIQUES	17. RAOELIJAONA Bien Aimé 18. RAZAFIMAHARO Haja	Inspecteur Général d'Etat	Coordonnateur des Réformes Assistant Technique Nationale
DIRECTION GENERALE DU BUDGET	19. RANDIMBIARISOA Oliva	Administrateur des services Financiers	Chef de service

Source : MFB, Secrétariat Général

Annexe 7 : Bibliographie

a) Sites web consultés

Ministère de l'Économie et des Finances : www.mefb.gob.mg

Direction Générale du Budget : www.dgbudget.mg

Direction Générale des Impôts : www.impots.mg

Direction Générale des Douanes : www.douanes.mg

Autorité de Régulation des Marchés Publics : www.armac.mg

[Secrétariat du PEFA : www.pefa.org](http://www.pefa.org)

b) Publications

Lois de Finances

Lois

- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances
- Lois de finances, diverses

Décrets

- Décret n°2004-318 portant réglementation relative aux Fonds Spéciaux

Circulaires

- Communication n°094-MEFB/SG/DG/DGDP/DB du 15 février 2007 – objet : préparation budgétaire 2008
- Lettre de cadrage du projet de loi de finances 2008, mai 2007
- Circulaire n° 03 - MEFB/SG/DGDP/DB du 19 décembre 2006 relative à l'exécution au titre de 2007 du budget général, des budgets annexes, des opérations des comptes particuliers du Trésor.
- Circulaire n°323-PM/SP du 07 mai 2007 relative à la préparation du cadre de dépense à moyen terme 2008-2011 et du budget de programme
- Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution du budget général 2008, des budgets annexes 2008, des opérations des comptes particuliers du Trésor de 2008
- Circulaire n°006 – MFB/SG/DGB relative à la régulation des dépenses du Budget général de l'Etat 2007

Autres

- Le budget, guide pratique, MFB et GTZ – Edition 2007
- Appui au ministère des finances en vue de la publication permanente et périodique des rapports comptables, budgétaires et de gestion fondés sur les données contenues dans

le SIGFP au sein du MFG, Ministère des affaires étrangères français, Banque mondiale, mai 2007

MARCHÉS PUBLICS

Lois

- Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics

Décrets

- Décret N°2003-719 modifiant le décret n°98-559 du 6 août 1998 portant réglementation des marchés publics
- Décret N°2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés publics
- Décret N°2006-001 fixant la liste des publications des avis généraux de passation des marchés publics
- Décret N°2006-343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics
- Décret N°2006-344 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'offres
- Décret N°2006-345 portant constitution, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des Litiges relatifs à l'exécution des Marchés publics
- Décret N°2006-347 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes
- Décret N°2006-348 portant délai global de paiement des marchés publics et intérêts moratoires
- Décret N°2006-349 portant organisation et fonctionnement des groupements d'achats publics et cellules d'achats publics

Arrêtés

- Arrêté N°11139/2003/MEFB fixant les modalités d'application du décret N°2003-719 modifiant le décret n°98-559 du 6 août 1998 portant réglementation des marchés publics
- Arrêté N°11179/2006/MEFB fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle de la Commission Nationale des Marchés
- Arrêté N°11181/2006/MEFB relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des marchés publics de fournitures, de travaux, de services et de prestations intellectuelles
- Arrêté 6560/MEFB du 3 mai 2007, portant création de six Commissions Inter - Régionales de Marchés (CIRM)
- Arrêté No. 20476/2007/MFB du 20 novembre 2007 *portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés* (rentrant en vigueur à partir du 1 janvier 2008)

Circulaires

- Circulaire No. 001-ARMP/DG/06 du 3 novembre 2006, *Nomination des Personnes responsables des Marchés Publics (PRMP), Création des Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM), Mise en place de la Commission des Appels d'Offre (CAO)*

Autres

- Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics, *Evaluation de la Mise en œuvre du Nouveau Code des Marchés et Contrôle a posteriori de procédures de passation des marchés*, Ministères de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, et de la santé, du planning familial et de la protection sociale, Rapport Provisoire par Daniel Thirion, janvier 2008
- Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), *Contrôle a posteriori des marchés supérieurs à US \$ 50 000 des ministères de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des travaux publics et de la météorologie, et des transports*, Rapport Provisoire par René Cipriani, février 2008

Chaîne de la dépense

- Décret n°2003-718 du 1^{er} juillet 2003 plaçant le Contrôle des Dépenses Engagées sous tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
- Décret n°2004-282 du 2 mars 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du Contrôle des Dépenses Engagées
- Décret n°2004-319 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics
- Décret N°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases de l'exécution de la dépense publique
- Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité des organismes publics
- Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques
- Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 : plan comptable des opérations publiques (PCOP) 2006 ;
- Décret n°2005-318 du 9 mars 2004 portant réglementation des fonds spéciaux ;

Arrêtés

- Arrêté n°1438/2005 du 16 mars 2005 instituant la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics

Autres

- Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics
- Circulaire n°498/MDB/SG/DGDP/3/MM.L du 21 juillet 1997 sur l'amélioration de gestion de matière
- Circulaire n°460/MFB/SG/DCD/3/SMBA du 05 avril 1994 sur la reddition des comptes matières
- Circulaire n°148/MEFB/SG/DGDP/DL/SM du 09 mars 2005 sur l'amélioration de gestion des matières
- Rapport d'activités 2007 du contrôle financier
- Note sur le SIGFP (commentaires audits CDE – 20/03/2007)

- Mission d'audit organisationnel de la gestion des engagements au niveau du contrôle financier, Banque mondiale, janvier 2007
- Mission d'audit informatique de la gestion des engagements au niveau du contrôle financier, Banque mondiale, janvier 2007
- Appui au ministère des finances en vue de la publication permanente et périodique des rapports comptables, budgétaires et de gestion fondés sur les données contenues dans le sigfp au sein du mfg, Yvon Gélézeau, mai 2007.

PARLEMENT

Ordonnances

- Ordonnance N°2001-001 du 5 janvier 2001 fixant les règles relatives à la composition du Sénat, à l'élection et à la désignation de ses membres, à l'organisation et au fonctionnement de la nouvelle Haute assemblée

Arrêtés

- Arrêté N°08 AN/P portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale
- Arrêté n° 2001-01 portant règlement intérieur du Sénat

E-Gouvernance

Décrets

- Décret n°2007-478 du 30 mai 2007 modifiant le décret n°2005-327 du 25 mai 2005 fixant le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale en matière d'E-Gouvernance
- Décret n°2007-507 du 04 juin 2007 fixant les statuts de l'Agence nationale de réalisation de l'E-Gouvernance (ANRE)

Autres

- Le Programme national d'E-Gouvernance (PNEG)

Collectivités territoriales

Lois

- Loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions

Décrets

- Décret n°2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Régions en application des dispositions transitoires de la loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions
- Décret n°2005-012 du 11 janvier 2005 portant création des Districts et des Arrondissements administratifs

- Décret n°2007-151 du 1^{er} février 2007 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-299 du 03 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokotany
- Décret n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-444 du 21 mai 2007 fixant les règles de gestion budgétaire, financière et comptable des régions
- Décret n°2007-505 du 04 juin 2007 modifiant et complétant les dispositions du Décret n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-1105 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret modifié n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère

Impôts

- Madagascar – Appui au développement et à la mise en œuvre de la réforme de la DGI. Département des finances publiques du FMI – Février 2007
- La fiscalité locale à Madagascar, derniers développements et perspectives
- Vers un système fiscal simple, équitable et propice à la croissance, FMI, février 2007
- Instruction N° 309 – MFB/SG/DGI en date du 01 avril 2008, objet : Remboursement de crédits de TVA
- Arrêté N°9026/2008 du 24 avril 2008 créant la Commission Fiscale de Recours Administratif et fixant son mode de fonctionnement

Douanes

- Code des douanes, janvier 2006

Décrets

Arrêtés

- Arrêté n°01414 du 01 février 2001 portant création et ouverture des bureaux dénommés "antennes des douanes", modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°229 du 30 janvier 1961, modifié par l'arrêté n°5741/96 du 13 septembre 1996

Autres

- Décision n°051 du 24 janvier 2003 précisant la simplification de la procédure de dédouanement des marchandises commerciales et non commerciales
- Décision n°09/MFB/SG/DGD du 10 août 2007 modifiant les dispositions de la décision n°02 /MFB/SG/DGD du 04 mai 2007 fixant le montant des pénalités pécuniaires ...
- GASYNET, Newsletter, divers numéros
- GASYNET, un partenariat public privé

- La procédure de dédouanement à l'importation, Bureau des douanes de Toamasina port

Contrôle

Lois

- Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
- Loi n°2004-032 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- Loi n°2004-033 fixant les règles de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection ou de contrôle

Ministères sectoriels

Ministère de la santé, du planning familial et de la protection sociale

- Plan de développement secteur santé 2007-2011, Ministère de la santé, du planning familial et de la protection sociale
- Assistance au renforcement du processus de préparation, d'exécution et de suivi du budget du budget du Ministère de la santé et du planning familial. Octobre 2007

Secteur rural

- Programme national de développement rural (PNDR) – Primature – Décembre 2005

Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique

- Renforcement du processus de préparation, d'exécution et de suivi du budget de programme du MENRS, Consultant Hafedth Zaafrane. Mai 2007

Ministère de l'énergie

- Aide-mémoire de la deuxième mission d'appui à l'élaboration, l'exécution et suivi-évaluation du budget de programmes du secteur eau et assainissement du Ministère de l'énergie. Juin 2007

Collectivités territoriales

Lois

- Loi n°2001/001 du 24 octobre 2001 portant Loi statutaire de la province autonome d'Antananarivo

Bonne Gouvernance

- Décret n°2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création du Conseil supérieur de lutte contre la corruption, décret modifié par le décret n°2004-982.

- Décret n°2003-1158 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat pose un certain nombre de principes mais ne prévoit pas de sanctions.
- Décret N° 2004-937 portant création du Bureau indépendant anti-corruption
- Décret n°2006-207 du 21 mars 2008 portant création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, transforme le Conseil supérieur de lutte contre la corruption en Comité pour la sauvegarde de l'intégrité.

Autres

Lois

- Loi No. 98-031 *Portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissements publics* du 22 décembre 1998 ;

Décrets

- Décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat
- Décret n°2005-008 du 11 janvier 2005 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que de l'organisation générale de son Ministère
- Décret n°2007-185 fixant les attributions du Ministre des finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-633 modifiant certaines dispositions du Décret n°2007-185 fixant les attributions du Ministre des finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère

Rapports

- Tableau synoptique sur la méthodologie de preparation du tableau de bord des operations globales du Trésor (OGT)
- Joint Bank-Fund Debt Sustainability Analysis
- Renforcement des capacités institutionnelles en gestion des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé, Banque mondiale, mai 2005
- International development association program document for a proposed credit for a fourth poverty reduction support credit to the republic of Madagascar, 25 mai 2005, Banque mondiale
- Rapport relatif aux travaux d'audit des sommes dues par la République de Madagascar au titre des arriérés de TVA du programme d'investissement public engagés au cours des exercices antérieurs à 2006, cabinet Mazars Fivoarana, octobre 2006.
- Madagascar country assistance evaluation, Banque mondiale, 13 décembre 2006
- Madagascar joint ida-imf staff advisory note on the poverty reduction strategy paper Madagascar action plan 2007-2012, Banque mondiale, 26 janvier 2007
- Madagascar : Document de stratégie de réduction de la pauvreté – Plan d'action de Madagascar, février 2007, FMI

- Country assistance strategy for the Republic of Madagascar, IDA and IFC, Banque mondiale, 7 mars 2007
- Stratégie d'aide-pays pour la République de Madagascar pour la période des exercices 07-11, Association internationale de développement, Société financière internationale, Banque mondiale, 7 mars 2007
- Aide-mémoire mission conjointe et appui budgétaire, BAD, Banque mondiale, France, UE, mars 2007
- Project paper on a proposed restructuring of the governance and institutional development project and on a proposed additional financing to the republic of Madagascar, 25 avril 2007, Banque mondiale.
- Appui à la maîtrise du budget de programme, Banque mondiale, 27 avril 2007
- Madagascar – Restructuring and additional financing of the gouvernance and institutionnal development project, project paper, IDA, 3 mai 2007
- DSRP – Rapport annuel de mise en œuvre – Janvier – Décembre 2006 – Juin 2007
- Madagascar, Revue des dépenses publiques, Mise en œuvre du Madagascar Action Plan : Analyse pour des résultats, résumé exécutif, 28 juin 2007, Banque mondiale
- Madagascar, Revue des dépenses publiques, Mise en œuvre du Madagascar Action Plan : Analyse pour des résultats, Volume I, II, III, IV, 28 juin 2007, Banque mondiale
- Republic of Madagascar : Selected Issues, juillet 2007, FMI
- Rapport provisoire : « Analyse des dépenses publiques des communes », Cabinet MIARA-MITA, septembre 2007.
- Propositions pour une amélioration de la classification des dépenses, 17 novembre 2007, Tommasi , Daniel, Appui à la maîtrise du budget de programme, PGDI.
- Analyse des dépenses publiques des communes, Cabinet Miara-Mita, septembre 2007
- Service Delivery in the Education and Health sector : Results of the 2006/2007 Public Expenditure Tracking survey, 31 décembre 2007
- Rapport spécial sur les détournements de deniers publics à travers des remboursements de frais de soins ou d'hospitalisation fictifs aux centres hospitalo-universitaires de BEFELATANANA, de FENOARIVO et de JOSEPH RAVOAHANGY ANDRIANAVALONA, Direction de la Brigade d'inspection et de vérification.
- Tableau récapitulatif des arriérés de paiement au 30/06/07, SEBTP (syndicats des entreprises du Bâtiment et des travaux publics).
- Rapport relatif à l'inventaire et audit de la gouvernance des entreprises à participation d'Etat, cabinet Mazars Fivoarana.
- Evaluation de la performance du programme de désengagement de l'Etat des entreprises du secteur public, PSD2, Février 2008, DCDM E&M.
- Note de la DGB, « Nomenclature budgétaire 2009 », février 2008.
- Audit des établissements publics nationaux ; rapport d'étape n° 2 ; 16 avril 2008. Delta Audit.
- Examen, compilation et analyse financière des états financiers (sociétés d'Etat). Situation d'avancement des travaux au 16 avril 2008 ; Delta audit.